

Sisekaitseakadeemia
Politsei- ja piirivalvekolledž

Märt Palo

TEABEPÕHINE POLITSEITEGEVUS
(INTELLIGENCE-LED POLICING)
Lõputöö

Juhendaja:
Lenno Reimand

Kaasjuhendaja:
Tõnis Kaasik

Tallinn 2012

SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž:	Kuu ja aasta:
Politsei- ja piirivalvekolledž	
Töö pealkiri eesti keeles: TEABEPÕHINE POLITSEITEGEVUS	
Töö pealkiri võõrkeeles: INTELLIGENCE-LED POLICING	
Töö autor:	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas.
Märt Palo	Allkiri: Allkirjastatud digitaalselt
Lühikokkuvõte:	
<p>Lõputöö on kirjutatud eesti keeles ning sisaldab inglise keelset kokkuvõtet. Töö on koostatud 48-l lehel, koosneb 3-st peatükist ning sisaldab 5-e illustreerivat joonist.</p> <p>Töö eesmärgiks on anda ülevaade teabepõhise politseitegevuse strateegiast, kirjeldada sellele vastavaid tunnuseid Eestis ning käsitleda nimetatud strateegia rakendamise võimalikkust sisejulgeoleku kontekstis. Antud teema uurimiseks on rakendatud teoreetilist käsitlust, milleks on aluseks võetud peamiselt võõrkeelne erialakirjandus kuna uurimisobjekt on uudne ning vastavaid allikaid eesti keeles napib. Vähesel määral on kasutatud ka internetis leiduvat usaldusväarsuse osas kinnitust leidnud materjali.</p> <p>Antud töös leiab kinnitust hüpotees, et Eestis on juba rakendatud mõningaid teabepõhisele politseitegevusele omaseid politseitöö meetodeid ning kirjeldatud strateegia juurutamine on võimalik teatud õiguslike, organisatsiooniliste ning täiendkoolitust puudutavate tingimuste täitmisel.</p> <p>Lõputööd on võimalik kasutada ka eesti keeles esmase ülevaate saamiseks teabepõhise politseitegevuse strateegiast.</p>	
Võtmesõnad:	
teabepõhine politseitegevus, kogukonnakeskne politseitöö, probleemile orienteeritud politseitöö, kriminaalteave, kriminaalluure, kriminaalteabe mudel, jälitustegevus, organiseeritud jm tõsine kuritegevus, terrorism, sisejulgeolek	
Võõrkeelsed võtmesõnad:	
intelligence-led policing, community policing, problem-oriented policing, criminal intelligence, intelligence model, crime intelligence, serious and organized crime, terrorism, national security	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor:	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Lenno Reimand	Allkiri: Allkirjastatud digitaalselt

SISUKORD

Sisukord

Sissejuhatus

1. Kaasaegsed politseitegevuse strateegiad

1.1. Kogukonnakeskne politseitöö

1.2. Probleemile orienteeritud politseitöö

1.3. Compstat

1.4. NIM

1.5. Teabepõhine politseitegevus

2. Teabepõhise politseitegevuse teoreetiline käsitlus

2.1. Teabepõhise politseitegevuse olemus

2.2. Teabepõhise politseitegevuse sisu

2.3. Teabepõhisele politseitegevusele iseloomulikke tunnuseid Eestis

3. Järeldused ja ettepanekud

Kokkuvõte

Summary

Viidatud allikad

SISSEJUHATUS

Kaasaegne politsei oma kujunemise algul oli peamiselt orienteeritud avaliku korra kaitsele. Oma kohustuste täitmiseks oli politseil üldstatult kolm põhilist ülesannet – vältida pahandusi, keelitada korrarikkujaid ning rahustada kannatanuid.¹ Nende ülesannete efektiivseks täitmiseks tuli politseinikul luua piisavalt kontakte oma vastutusallas olevas kogukonnas. Selline, 19. sajandi algupoolel peamiselt Ühendkuningriigis ja Ameerika Ühendriikides välja kujunenud politseitöö mudel, oli prevaleeriv veel Teise maailmasõja järgsel majanduslikul ja poliitilisel taastusperioodil.

20. sajandi kuuekümnendatest aastatest alates toimusid olulised muutused kriminogeenses olukorras ja ühiskondlikes ootustes politseile:

- kurjategijad pidevalt arendasid ja võtsid kasutusele uusi kuritegude toimepanemise meetodeid
- avalikkuse ootused politseitegevusele ja politsei rollile muutusid
- avalikkuse suhted politseiga (ja politseisse) muutusid²

Need fundamentaalsed muutused ühiskonnas ja politseitegevuses viisid politseitöö korralduses välja menetluskeskse, järelaktiivse politseitegevuse mudelini, mis on valdav tänapäevani. Muutus ka politseitöö kuvand – lisaks korrakaitsjale sai politseinikust veel kuritegevuse vastu võitleja (ingl k „*crime fighter*“).³ Taoline kuvand on meile vägagi tuttav populaarsetest teleseriaalidest.

Reaktiivne, ehk tagant järele sündmustele ja kuritegudele reageerimine aga ei olnud jätkusuutlik lahendus, sest kuritegevus jätkas kasvu läbi eelmise sajandi seitsme- ja kaheksakümnendate aastate. Avalikkuse õigustatud ootus oli, et politsei kuritegude uurimise kõrval võtaks midagi ette ka kasvava kuritegevuse tõkestamiseks ning ennetamiseks. Kuriteoennetus kui kuritegevuse tõkestamise moodus hakkas juurduma alles eelmise sajandi kaheksa- ja üheksakümnendatel aastatel. Mõisteti, et kuritegevuse tõkestamiseks tuleb enam

¹ Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 1.

² *ibid*, p 2.

³ Cordner, Gary W., Scarborough, Kathryn E., *Police Administration, Seventh Edition* (New Providence, NJ: Anderson Publishing, 2010), p 26.

tähelepanu pöörata selle ennetamisele ning antud protsessi peab õiguskaitseasutuste kõrval kaasama laiemat spektri avalikust haldusest ning ka kogukonnad.

Muutused kuritegevuse keskkonnas ning sellest tulenevalt ka politseitegevuses, viisid uute kuritegevuse tõkestamise strateegiate kujunemiseni. Töötati välja politseitöö mudelid, mida võiks nimetada isegi doktriinideks, kuna nad on oluliselt mõjutanud politseitegevuse korraldust ning tänapäevalgi võib veel kohata nende omavahelist teatavat võistlevust.

Kõige tuntum neist ja ka keeleliselt enim oma sisu avav on kogukonnakeskse politseitöö strateegia, mille juurutamise märke võib kohata ka tänases Eestis. Politseitegevuste täiustamiseks töötati välja ja püüti rakendada probleemile orienteeritud politseitöö mudelit. Samal ajal oli oma nägemus kuritegevuse kontrollimehhanismidest New York'i politseis, kus juurutati Compstat, mis läbi kuriteosündmuste kaardistamise ja nendele viivitamatu reageerimise pidi vähendama tõsiseks probleemiks kujunenud tänavakuritegevust.

Üleilmastumine ning selle katalüsaatorina 11. septembri 2001 terrorirünnakud on kujundanud uut politseitegevuse strateegiat – teabepõhist politseitegevust (ingl k „*intelligence-led policing*“). See, kriminaalteabel ning selle analüüsil ja sünteesil põhinev mudel omab ühisosa probleemile orienteeritud politseitegevuse ning eelaktiivse politseitöö strateegiaga.

Käesoleva töö eesmärgiks ongi anda ülevaade teabepõhise politseitegevuse strateegia olemusest. Teema jälgitavuse seisukohalt on oluline vaadelda ka teisi enamlevinud politseitegevuse strateegiaid, kuna need on omakorda otseselt mõjutanud teabepõhise politseitegevuse kujunemist. Lisaks nimetatud strateegiate kirjeldusele ja võrdlusele vaadeldakse töös ka mõningaid teabepõhise politseitegevuse märke tänastes Eesti politsei tegevustes ning tehakse viimaste osas autoripoolseid järeldusi ja ettepanekuid politseitegevuse tõhustamiseks.

Töö koostamisel on autor tuginenud teema teoreetilises käsitluses peamiselt võõrkeelsetele allikatele. Seda põhjusel, et eesti keeles ei ole ilmunud ühtegi ülevaatlikku ega põhjalikumat käsitlust teabepõhisest politseitegevusest. Seetõttu on antud töö üheks lisaväärtuseks asjaolu, et seda saab kasutada esmase ülevaate saamiseks teabepõhise politseitegevuse doktriinist, millest võib kujuneda kaasaegsete politseiorganisatsioonide üks olulisemaid väljakutseid.

Senine politsei kriminaalmenetluse põhine töökorraldus ei ole jätkusuutlik, sest tegeleb järeelaktiivselt kuritegevuse tagajärgedega, mitte selle põhjustega. Näiteks Leedust pärit

autovaraste jätkuvat aktiivsust Eestis ei ole oluliselt pärssinud nende gruppide liikmete edukas kinnipidamine ja kohtu alla andmine. Probleemi sügavamad põhjused ei ole teada ning ilmselt sellega ei tegeleta, sest ärandamised jätkuvad ning kogu ressurss kulub peamiselt juba toimepandud kuritegude menetlemisele.

Eeltoodu on ilmekaks näiteks sellest, kui oluline on kriminaalmenetluse kõrval ka kuritegevuse tõkestamine, sest pikemas perspektiivis osutub see ka ressursse säästvamaks, kuna eduka ennetustegevuse tulemusena ei pea tegelema enam kuriteo kahjudega. Selleks vaatleb käesolev töö uudsema lähenemisenä kuritegevuse probleemidele teabepõhist politseitegevust kui ühte võimalikku politseitöö strateegiat, millest mõningaid märke võib juba kohata ka Eestis. Õiguskantsler Allar Jõks märgib juba 2007. aastal oma arvamuses Riigikogule korrakaitseaduse eelnõu kohta, et politsei on sisemise rahu tagamiseks valinud teabepõhise politseitegevuse mudeli, mis on oma olemuselt eelaktiivne ning oluliselt erineb senisest „traditsioonilisest“, ehk reaktiivsest juba toimepandud kuritegude avastamisest ja uurimisest ning seetõttu igati haakub antud seaduseelnõu kontseptsiooniga.⁴ Korrakaitseadus on Riigikogu poolt 2011. aastal küll vastu võetud, kuid selle jõustumise aega ei ole veel teada. Järelikult oleks siinkohal aktuaalne hakata mõtestama ja sisustama teabepõhise politseitegevuse praktilist rakendamist Eestis. Lõputöö eesmärgiks ongi teha selleks esimesed sammud.

⁴ Õiguskantsler, „Arvamus korrakaitseaduse eelnõu kohta“ (2007), <<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=93502&u=20120411124746>> (11.04.2012), lk 7.

1. KAASAEGSED POLITSEITEGEVUSE STRATEEGIAD

1.1. Kogukonnakeskne politseitöö

Kogukonnakeskse (või kogukondliku) politseitegevuse juured peamiselt anglo-ameerika ühiskonna ja politseitegevuse arengutes eelmise sajandi kuue- ja seitsmekümnendatel aastatel. Ameerika Ühendriike vapustasid sel ajal massimeeleavaldused sõja vastu Vietnamis. Lisaks sotsiaalse ebavõrdsuse kasv, inimõiguste olulisuse tähtsustamine ja majanduse restruktureerimisest tingitud linnastumine koosmõjus viisid selleni, et antud meeleavaldused teinekord eskaleerusid massirahutusteks ja rüüstamisteks. Veelgi enam mõjutasid aga avalikkust ja poliitikuid meedia vahendusel edasi antud kuvand politseist, kes reageeris rahutustele ebaproportsionaalselt.⁵ Vahel loiult, vahel üle reageerides.

Politseitegevuse toonane strateegia aga oligi olla reageeriv. Ehk teisisõnu, järelaktiivselt sekkuda sündmusesse, kui see oli juba toimumas või toimunud. Kaheksakümnendate algul jõuti tõdemuseni, et senine reageeriv politseitöö mudel ei anna soovitud tulemust.⁶ Kohati oli olukord sedavõrd halb, et mõningates piirkondades hakkas politsei kaotama oma legitiimsust, kogukonna liikmete silmis aga kadus ka politsei usaldusväärsus.

Kogukonnakeskse politseitöö kontseptsioon juurutati politseitegevuse legitiimsuse taastamiseks kogukondades, kus politsei oli minetanud oma usaldusvääruse. Selle strateegia taktikaks oli tuua politsei avalikkuses nähtavale, pannes ta naabruskondades jalgsi patrullima, elanikega vahetult suhtlema, luues probleemsetesse piirkondadesse nõ minijaoskondi, juurutades naabrivalvet, osaledes narkoennetustöös jne.⁷ Politseitegevuse tõhususest peamine tagasiside saadi elanikkonna rahulolu uuringutest. Õiguserikkumistesse suhtumine jäi aga endiselt järelaktiivseks. Peale raskete kuritegude menetleti peamiselt selliseid õiguserikkumisi, kus selle toimepanija oli reeglina teada.

⁵ Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 29.

⁶ Kaasik, J., *Kogukonnakeskne politseitöö. Ülevaade teooriast ja praktikast. Õpik* (Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2007), lk 16.

⁷ Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 66.

Selline taktikaline lähenemine tähendas politseiorganisatsiooni detsentraliseerimist ning vastutuse toomist kõige madalamale tasemele, piirkondadesse, suurendades samal ajal ka politsei madalamal tasemel kaalutusõiguse osatähtsust. Seega tuli ka taktikalised otsustused tegevuste prioriteetsuse ning kasutada olevate ressursside osas langetada samal, võimalikult kohalikul tasandil. Probleeme tekkiski siinkohal küllaltki tsentraliseeritud politseiorganisatsioonide puhul, kus juba efektiivselt toimiva organisatsiooni ümberkujundamine kukkus läbi. Näiteks Kanada ratsapolitsei (ingl k „*Royal Canadian Mounted Police*“) kui riigi keskse õiguskaitseorganisatsiooni puhul, kogukonnakeskse politseitöö strateegia juurutamine ei kandnud vilja organisatsioonisisese vastuseisu tõttu katsetele lõhkuda toimivat tsentraliseeritud töökorraldust. Nende eksperimentide tõttu oli hilisemalt ka suurem vastasseis teabepõhise politseitöö mudeli elluviimisel Kanadas.⁸

Kogukonnakeskse politseitöö teaduslikku käsitlust peaks toetama ka selle definitsioon. Selgub aga tõsiasi, et seda väga üheselt ei eksisteerigi. Siinkohal on nii teadlaste kui praktikute käsitlused varieeruvad. Ühed käsitlevad seda kui politseitöö filosoofiat, samas teised defineerivad kogukonnakeskse politseitegevuse strateegiat läbi tegevuste, mis on sellega seotud. Näiteks politsei koolikülastused, naabruskonna mini-jaoskonnad, jalgsipatrullid, naabrivalve jne. Selline käsitlus ei anna aga kahjuks edasi selget visiooni kogukonnakeskse politseitegevuse olemusest.⁹

Probleeme tekitab ka kogukonnakeskse politseitöö efektiivsuse hindamine. Ühest küljest oluline näitaja nagu elanikkonna rahulolu-uuringud, kajastab vaid ühte aspekti – kogukonna liikmete rahulolu politseitööga üldisemalt. Samas võivad kuritegevuse statistika ning ohvriuurid väita hoopis vastupidist – kriminogeense situatsiooni halvenemist.

Kriminoloogia tunnistab teatud mööndustega kõige usaldusväärsemaks kuritegevuse statistiliseks näitajaks raskete isikuvastaste kuritegude, eriti aga tapmiste ja mõrvade arvu võrreldaval ajaperioodil. Siinkohal tekibki ebakõla juba Eesti näitel, kus politseitegevuse strateegilise nurgakivina käsitletakse kogukonnakeskset politseitööd. Eesti politsei usaldusväärsus elanikkonna seas on viimased aastad olnud vähemalt üle 80 protsendi, 2012. aasta jaanuaris oli see 85 protsenti.¹⁰ Kui kogukonnakeskse politseitegevuse strateegia eesmärgiks peaks olema politsei legitimeerimise ja usaldusvääruse taastamine, siis see eesmärk

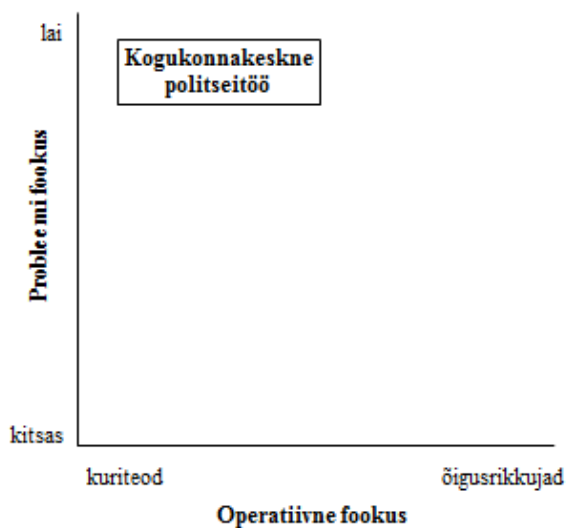
⁸ Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 69.

⁹ *ibid*, p 66.

¹⁰ Politsei- ja Piirivalveamet, „Elanike usaldus Politsei- ja Piirivalveameti vastu – veebruar 2011“ (2012), <<http://www.politsei.ee/et/organisatsioon/avalik-teave/uuringud-ja-analuusid/>> (10.04.2012).

on rahulolu-uuringu tulemuste põhjal juba ammu saavutatud. Naabrivalve, kus see on leitud vajalik olevat, toimib. Samas piirkondlikke politseiuksusi pigem suletakse ja tsentraliseeritakse kui luuakse juurde. Jalgsipatrulle kohtab vaid kõrgendatud julgeolekuohuga sündmustel avaliku korra tagamisel ning sedagi pigem vaid pealinnas. Elanikega vahetult suhtlevad enim ehk õigusrikkumiste menetlejad, piirivalvurid Schengeni ala välispiiril ning kodakondsus- ja migratsiooni valdkonna letiteenindajad. Teisalt näitab kuritegevuse statistika raskete isikuvastaste kuritegude osas peale majanduslanguse aegset suhtelist vähenemist jälle tõusutrendi. Mõrvu ja tapmisi registreeriti 2011. aastal 16 protsenti rohkem kui aasta varem.¹¹ Järelikult võiks arvata, et kriminogeenne olukord on tegelikult halvenemas.

Ratcliff on kirjeldanud kogukonnakeskse politseitegevuse strateegia olemust ja tulemusi skaalal, mille ühel teljel on probleemi fookus (kitsas – lai) ja teisel operatiivne fookus (kuriteod – õigusrikkujad) (vt joonis 1).



Joonis 1. Kogukonnakeskse politseitöö asend¹²

Selle kohaselt on kogukonnakeskne politseistrateegia laialt fokuseeritud probleemidele. Iga probleemi kogukonnas käsitletakse teemana, millega tuleb tegeleda. Samas operatiivse

¹¹ Justiitsministeerium, „Registreeritud kuriteod 2003-2011“ (2012), <<http://www.just.ee/56150>> (10.04.2012)

¹² Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 69

reageerimise poolelt keskendub see pigem sündmustele kui õigusrikkujatele.¹³ Järelikult kirjeldab see ilmekalt, et oma olemuselt on kogukonnakeskne politseitegevus siiski reeglina järelaktiivne kui eelaktiivne.

Ratcliff ja Guidetti seavad kahtluse alla ka kogukonnakeskse politseitegevuse sobivuse politseiorganisatsiooni puhul, mis ei ole seotud konkreetse naabruskonna teenindamisega, vaid on pigem seotud kuritegude menetlemise funktsiooniga. Sellise organisatsiooni puhul ei oma kogukonnakeskne politseitegevus mitte mingit tähtsust.¹⁴ Näiteks pole antud strateegiat võimalik rakendada organisatsiooni puhul, mis tegeleb organiseeritud jm tõsise kuritegevuse või piiriülese kuritegevuse tõkestamisega, sest teenindatavat kogukonda pole sellisel juhul võimalik määratleda.

Eeltoodust tulenevalt saab kogukonnakeskset politseitegevust rakendada vaid piiratud kriminogeense olukorra puhul ning mitte kõigi õiguskaitse organisatsioonide või nende struktuuriüksuste poolt. Samas on see politseitegevuse strateegiana juba isegi poliitiliselt niivõrd atraktiivne ja kõlav, et vaevalt ükski politseiorganisatsioon julgeb väita ennast kogukonnakeskses politseitöös mitte osalevat.¹⁵

1.2. Probleemile orienteeritud politseitöö

Probleemile orienteeritud politseitöö (ingl k „*problem-oriented policing*“), vahel nimetatud ka kui probleemikeskne politseitöö, on teatud mõttes edasiarendus eelnevalt käsitletud strateegiast. Erialakirjanduse põhjal kohtab kahest käsitlust selle paigutumisest politseitegevuste süsteemi. Ühelt poolt väidetakse, et probleemikeskne politseitöö on osa kogukonnakesksest politseitegevusest. Selle käsitluse kohaselt kogukonnakeskne politseitöö

¹³ Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 69.

¹⁴ Ratcliffe, J., Guidetti, R., *State police investigative structure and the adoption of intelligence-led policing* (Policing: An International Journal of Police Strategies and Management, volume 31, issue 1, 2008), 109-129, p 109, <<http://jratcliffe.net/papers/index.htm>> (14.04.2012).

¹⁵ Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 68.

peab alati sisaldama ka probleemikeskset politseitegevust, kuid probleemikeskne politseitöö ei pruugi alati sisaldada kogukonnakeskset politseitegevust.¹⁶

Teised autorid on jällegi seisukohal, et tulenevalt probleemile orienteeritud politseitöö taktikalisest sisust ning rakendamise märgatavalt pikemast ajast, on see just taktikaliselt siiski väga erinev ja eraldikäsitletav kogukonnakesksest politseitegevusest.¹⁷ Antud käsitluse kohaselt peab politsei sügavamalt kaevuma probleemi olemusse ja põhjustesse, mis mõjutavad teeninduspiirkonna turvalisust. Selleks tuleb läbi töötada oluliselt enam teavet, mis pärineb rohkemaarvulistest allikatest kui seda on vaid kogukonna tagasiside. Probleemi tuuma mõistmine, või vähemalt tajumine, aitab valida ka rakendatavad meetmed. Samas peavad need omama pikemaajalist ja sügavat mõju kui lihtsalt *ad hoc* sündmusele reageerimine.

Näiteks, kui mingis piirkonnas tekib probleem tänavadiileritega, siis kogukonnakeskse mudeli puhul ilmselt rakendatakse nendes „kuumades kohtades“ täiendavaid patrulle. See on siiski vaid ajutine lahendus, sest diilerid kas kolivad tegutsema eemale või naasevad oma tavapärasele kohale peale patrulli lahkumist. Seda, et probleemi põhjuseks võiks olla kas piirkonnas tekkinud ainete kättesaadavuse, ehk pakkumise või hoopis nõudluse kasv, antud käsitlus välja ei too. Samas on taoline lähenemine ka äärmiselt ressursimahukas. Arenenud riikides on siiski täheldatav pigem politsei inimressursi restruktureerimine ning vähendamine, mitte töökohtade juurde loomine.

Järelikult tuleb teisiti läheneda ka rakendatavate mõjude hindamisele. Kui hinnang kogukonnakesksele politseitööle toimub peamiselt läbi elanikkonna rahulolu, siis probleemikeskse politseitöö puhul hinnatakse tulemuslikkust läbi väga laia spektri indikaatorite. See tähendab suure mahu teabe läbitöötlust – kogumist, analüüsimist ja hindamist, sest probleemikeskse politseitöö puhul on väga oluline, et rakendatav meede omaks just pikaajalist mõju. Ühest küljest peaks see lahendama kogukonda häiriva probleemi, teisalt aga vähendama politsei töökoormust ja võimaldama ressursi efektiivsemat kasutust.¹⁸ Näiteks suunama patrulle hoopis piirkondadesse, kus neid on enam vaja.

Probleemikeskses politseitegevuses rakendatakse tänapäevani laialdaselt neljaastmelist SARA meetodit. See lühend tuleneb inglise keelsetest tegevuste nimetustest, mis kirjeldavad tema

¹⁶ Kaasik, J., *Kogukonnakeskne politseitöö. Ülevaade teooriast ja praktikast. Õpik* (Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2007), lk 29.

¹⁷ Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 71.

¹⁸ *ibid*, p 71.

sisu – *Scanning, Analysis, Response, Assessment*, ehk, probleemi skaneerimine, analüüs, reageerimine ja hindamine.¹⁹ Skaneerimise käigus identifitseeritakse probleem ning tehakse kindlaks, et see mõjutab kogukonna turvalisust. Analüüsi faasis kogutakse ja analüüsitakse kõik probleemiga seonduv teave eesmärgiga määrata kindlaks tegevused, mis mõjustaksid probleemi ja viiks selle lahendamiseni. Reageerimise staadiumis uuritakse meetmeid, mis sarnase probleemi puhul kuskil võisid juba viia eduka lahenduseni, valitakse tegutsemisviis ja jõustatakse see. Hindamise käigus võrreldakse enne ja pärast reageerimist kogutud teave tegemaks kindlaks, kas rakendatud meetmed omasid soovitud mõju või on selleks vaja leida uusi strateegiaid.²⁰

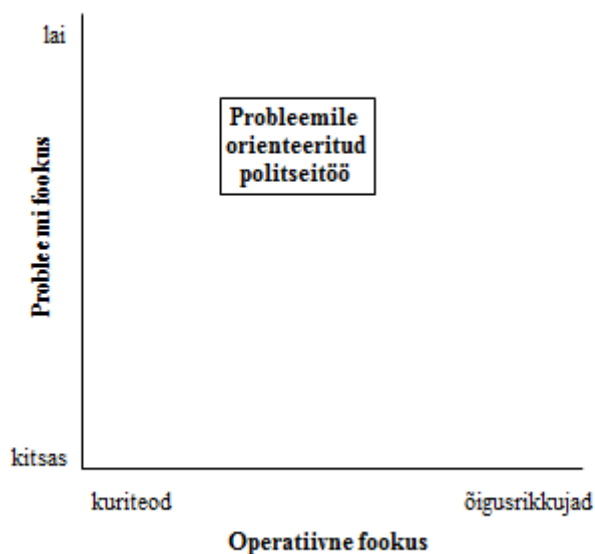
SARA taktika realiseerimine peaks aktiveerima politseiametniku mõttetegevuse. Selle asemel, et tuimalt patrullida ja sihitult reageerida väljakutsetele, käsitledes neid eraldiseisvate üksikülesannetena, peaks neid sündmusi pidevalt analüüsima ning püüdma näha „puude taga metsa“, ehk otsima võimalikke seoseid ja põhjuseid. Läbi sellise tegevuse peaks olema võimalik leida ka sobilikke lahendusi sarnaste juhtumite vähendamiseks.²¹

Probleemile orienteeritud politseitegevuse kirjeldamisel Ratcliff'i järgi skaalal, mille ühel teljel on probleemi fookus ja teisel operatiivne fookus, osutub antud strateegia natuke efektiivsemaks kogukonnakeskse politseitöö strateegiast (vt joonis 2).

¹⁹ Kaasik, J., *Kogukonnakeskne politseitöö. Ülevaade teooriast ja praktikast. Õpik* (Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2007), lk 31.

²⁰ Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 74.

²¹ Kaasik, J., *Kogukonnakeskne politseitöö. Ülevaade teooriast ja praktikast. Õpik* (Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2007), lk 31



Joonis 2. Probleemile orienteeritud politseitöö asend²²

Lisaks probleemsetele sündmustele tunnistab antud strateegia, et tähelepanu peaks juhtima ka probleemsetele õigusrikkujatele.²³ Teisisõnu, peale sündmuste ja neid soodustavate tehilolude võib probleem peituda ka isikus. Seda eriti juhul, kui on tegemist retsidiivse õigusrikkujaga, kes peale enda õigusrikkumiste tõmbab kaasa ka teisi taolisele tegevusele kalduvaid isikuid.

Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et probleemile orienteeritud politseitöö on kontseptuaalne politseitegevuse raamistik, mida on küll lihtsam defineerida, kuid keerulisem ellu viia. Selle rakendamine nõuab märgatavaid investeeringuid analüütilistesse vahenditesse, nii inim- kui tehnilisse ressursi.²⁴ Siiski jääb selle tulemuslikkus mõneti kaheldavaks, sest seda on keeruline hinnata. Mõõdikuteks kipuvad ilmselt olema ikkagi kurjategijate kinnipidamiste ja menetluste arv, kuna tegevuste tegelike mõjude hindamine kujuneb komplitseerituks ning on lõpuks ikkagi pigem subjektiivne kui objektiivne. Järelikult on strateegia elluviimise vastutus ka suhteliselt madalal, tegevuste teostamise, ehk juhtimise madalaimal tasemel.

²² Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 75.

²³ *ibid*, p 75.

²⁴ *ibid*, p 75, 76.

1.3. Compstat

Compstat on politseitöö juhtimise aruandluse süsteem, mis juurutati 1994. aastal New York'i uue politseijuhi William Bratton'i poolt. Põhimõtteliselt tähendab see süsteemi, kuidas politsei keskastme juhid annavad tippjuhtidele aru oma vastutuses olevas piirkonnas kuritegevuse ohjamisest. See tähendab reeglina iganädalasi või –päevaseid operatiivnõupidamisi, millel vaadatakse üle iga piirkonna operatiivolukord ning hinnatakse seda koosmõjus kriminaalteabega. Eeldatakse, et selline pidev, süsteemne ja aruandekohustuslik kuritegevuse hetkeolukorra käsitus aitab keskastme juhtidel mõista ja rakendada vajalikke kuritegevuse tõkestamise strateegiaid.²⁵

Compstat'i puhul kuritegevuse tõkestamise mehhanism kätkeb endas nelja olulist komponenti:

- ajakohane ja korrektne kriminaalteave
- efektiivsed politseitegevuse taktikad
- tegevuste otsekohene elluviimine
- pidev tegevuste jälgimine ja hindamine²⁶

Kriminaalteave antud juhul tähendab vaid kuritegevuse faktide kaardistamist ning selle olukorra interaktiivset visualiseerimist piirkonna kaardil. See aitab lihtsustatult mõista, kus asuvad kuritegevuse probleemsed kohad, et sinna suunata olukorra lahendamiseks vajalikke politsei ressursse. Kriminaalteavet selle laiemas tähenduses – kriminaalluure andmetega sidustatud ja mõtestatud infot kuriteofaktide ja seeläbi kriminogeense olukorra kohta – Compstat ei hõlma.

Omades ajakohast kriminaalteavet kuritegevuse probleemsetest piirkondadest ja kuriteoliikidest, tuleb juhtkonnal langetada kiiresti, st sisuliselt kohe ja jooksvalt nõupidamise käigus, otsused, milline oleks efektiivseim taktika esilekerkinud kuritegeliku probleemi

²⁵ Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 76.

²⁶ *ibid*, p 76.

tõkestamiseks. Need tegevused tuleb koheselt ellu viia ning otsuste täitmist pidevalt jälgida ja käigupealt hinnata. Politsei tähelepanu keskmes on seejuures kogukonna turvalisust otseselt mõjutavad ning vahetult kogetavad kuriteod nagu rasked isikuvastased kuriteod, röövimised, vargused, ärandamised, sissemurdmised, samuti avaliku korra rikkumised jne. Need on õigusrikkumised, mille mõju turvalisusele või selle puudumisele kogukond tunnetab kas otseselt või läbi erinevate kommunikatsioonikanalite.

Compstat'ile sarnane strateegia ei ole tundmatu ka Eesti politseile, kui minna tagasi selle taasloomise algusaegadesse. Nõukogude miilitsalt võeti üle hommikuste operatiivnõupidamiste formaat ka prefektuurides. Iga tööpäev algas sellise välknõupidamisega, kus vahetust lõpetav operatiivkorrupidaja andis ülevaate ööpäeva sündmustest prefektuuri territooriumil. Olulisematest sündmustest kanti ette ka selle kirjeldus, kuriteoga hõivatud esemed, kinnipeetute andmed või nende puudumisel kahtlustatavate kirjeldused. Samuti anti ülevaade tähtsamatest sündmustest riigi teistel aladel, kui see võis kuidagi mõjutada teenindatava piirkonna operatiivolukorda. Nõupidamine oli kohustuslik kõigile kriminaalpolitseinikele ja piirkonnakonstaablitele, sellel osalesid vahetust lõpetav ja alustav korrupidamise toimkond ning prefektuuri juhtkond. Selle käigus jagati ka esmaseid juhiseid ja korraldusi. Seetõttu jääb töö autorile paratamatult mulje, et arvestades Compstat'i juurutamise aega, 1994, oleks politseiülem Bratton saanud selle idee võib-olla hoopis Nõukogude Liidust. Erialakirjanduses andmed selle väite tõestuseks siiski puuduvad.

Compstat'i kriitikaks tuleb välja tuua veel mõned asjaolud. Nimelt olevat selle strateegia juurutamine väidetavalt oluliselt vähendanud kuritegevust New York'is. Hilisemad käsitlused on selle fakti seadnud siiski kahtluse alla, kuna selle väite paikapidavust ei ole võimalik adekvaatselt hinnata. Üheksakümnendate alguses oli kriminogeenne olukord linnas niivõrd halb, et linnavõimud värbasid juurde hulgaliselt politseiametnikke just tänavatele. Samal ajal sai politsei pingutuste tulemusena tõsiselt tagasilööke illegaalne krakk-kokaiini kaubandus, mille tõusud ja langused vahetult mõjutavad varavastast kuritegevust. Samuti hakkas mõju avaldama juba seitsmekümnendatel vastu võetud, kuid alles üheksakümnendatel jõusse astunud aborte lubav seadusandlus. Mõrvade arv oli aga linnas järk-järgult vähenenud juba nelja aasta jooksul enne Compstat'i rakendamist.²⁷ Järelikult võisid kuritegevust tegelikult mõjutada politsei nähtavuse suurendamine tänavatel ning teised eelpool kirjeldatud strateegilised meetmed, mis rakendati juba enne Compstat'i.

²⁷ Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 77.

Käsitletavale strateegiale heidetakse ette ka liialdast teatraalsust. Operatiivolukorra ettekandmise stiil ning sellesse kaasatud kõrgetasemeline auditoorium jätsid kohati mulje, et tulemuse saavutamisest oli olulisem selle läbiviimise protsess ise. Selle tulemusena oli kuritegevuse tõkestamise aspektidel teisejärguline roll. Bratton'i politseiülemaks oleku ajal oli juhtidel olulisem teada, mis piirkonnas hetkel toimub ning olla nõupidamisel nõ „pildil“, selle asemel, et olla tulemuslik kuritegevuse tõkestamisel.²⁸ Viimati kirjeldatud on kriitilisem televaataja ehk kogunud ka Eesti telekanalitel jooksnud Ameerika Ühendriikides 2000-2004 toodetud telesarjast „*The District*“, mis on inspireeritud Compstat'i rakendamisest.

Kokkuvõtteks tuleb tõdeda, et Compstat'i juurutamine ei eelda märkimisväärseid muudatusi politseitöö tänavatasemel, küll aga võib vajada mõtlemise muudatust juhtimistasandil. Piirkondlikuks detsentraliseeritud politseiorganisatsioon ei vaja uuesti tsentraliseerimist, kuid eeldab väga ranget, pigem militaarsüsteemile omast juhtimisahelat. Samas on Ameerika Ühendriikide politseiorganisatsioonide puhul täheldatav isegi liigne sõjaväestatus. Seda kinnitab ka organisatsiooni sisene subkultuur, mis on sageli relvastatud eriüksuse mentaliteediga – „sõjapidamine kuritegevusega“.²⁹ Euroopalike väärtuste valguses on aga kaugenemine militaarsest ülesehitusest üks oluline faktor politsei muutumisel kaasaegseks tsiviilorganisatsiooniks.

1.4. NIM

Eelpool kirjeldatud, suuremal või vähemal määral järelaktiivsed ning tagajärgedega tegelevad politseitegevuse strateegiad, ei olnud siiski proportsionaalsed, seismaks vastu kasvavatele kuritegevusest tulenevatele ohtudele. Ühendkuningriigi politseijuhtide Assotsiatsioon (ingl k „*Association of Chief Police Officers*“, lüh ACPO) leidis, et vajalik on kaasaegsem, ka konfidentsiaalsetest allikatest pärineva teabega sisustatud ning ettenägev politseitegevuse strateegia. Uue strateegia väljatöötamise ülesande sai Riiklik Kriminaalteabeteenistus (ingl k „*National Criminal Intelligence Service*“). 1999. aastal valminud strateegia esitati

²⁸ Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 78.

²⁹ Thibault, E. A., *et al, Proactive Police Management, 8th ed.* (Prentice Hall: 2011), p 42.

politseijuhtidele ning peale põhjalikku arutelu kiideti see heaks ja võeti kohati kasutusele aastal 2000. Politseireformi seadus aastal 2002 seadis aga juba tingimuse, et hiljemalt aastaks 2004 peavad kõik politseiüksused selle kasutusele võtma.³⁰ Üldtuntud on see strateegia läbi lühendi NIM.

NIM on lühend inglise keelsest mõistest *National Intelligence Model*, ehk, riiklik kriminaalteabe mudel, mis esmakordselt Ühendkuningriigis kasutusele võetuna on tänaseks leidnud rakendust paljudes arenenud riikide õiguskaitse organisatsioonides. See on politseitöö mudel, mis peaks tagama, et politseitegevusteks vajalik teave oleks põhjalikult välja otsitud, analüüsitud ja sünteesitud ning, et selle põhjal moodustunud kriminaalteave toetaks juhtide otsustusprotsessi, mille käigus:

- antakse strateegilisi suuniseid operatiivseteks politseitegevusteks;
- langetatakse taktikalisi otsuseid ressursside jagamisel operatiivtegevusteks ning riskide haldamiseks.

Kriminaalteabe mudeli olemuseks on olla üleriiklik integreeritud kriminaalteabe halduse süsteem, milles kõik politseiorganisatsioonid täidavad oma rolli selles süsteemis, mis kogumis on suurem ja tähtsam kui iga organisatsioon üksikult võetuna.³¹

Kriminaalteabe mudeli NIM ülesandeks on tagada politseitegevuste paremat üleriiklikku sidusust ning järjepidevust. See võimaldab strateegilistes tegevustes paremini keskenduda prioriteetide täitmisele. Integreeritud teabehalduse tõttu saab paremini välja sõeluda ning sihtmärgistada aktiivsemaid ja ohtlikumaid õigusrikkujaid. Ühtne teabehaldus parandab ja tugevdab ka partnerorganisatsioonide koostööd kuna teabe hankimisel, talletamisel ja analüüsimisel järgitakse samu reegleid ning põhimõtteid. Kriminaalteabe ühishaldus aitab omakorda koordineerida tegevusi ning vältida partnerite vahelist dubleerimist, mis vastasel juhul oleks sisuliselt ressursi raiskamine.

NIM mudeli järgimine toob kulude kaudse kokkuhoiu, kuid kokkuhoid siinjuures ei tähenda seda, et politseiteenus muutuks odavamaks, vaid, et eraldatud vahendid on paremini kasutatud. Samas on antud kriminaalteabe mudeli tulemuslikuks toimimiseks hädavajalik, et

³⁰ Rogers, C., et al, *Police Work: Principles and Practice* (Routledge: 2011), p 211.

³¹ Police999 Discussion Forums (2005),

<<http://www.police999.com/forum/index.php?PHPSESSID=457f5034c9ba687380c428608e273395&topic=1946.msg17054#msg17054>> (09.04.2012).

ressursside haldamisel järgitaks kahte olulist nõudmist. Esiteks peavad kõigi töötasandite ametnikud olema varustatud võrdväärsete infotehnoloogiliste vahenditega – riistvara, tarkvara ning ilma pidevate tõrgeteta toimivad infosüsteemid. Vastasel juhul ei saa kriminaalluure funktsioonid lihtsalt toimida ning oluline teave jääb kogumata ja haldamata. Teisalt peab kriminaalteabe realiseerimiseks olema igal tasandil piisavat operatiivset ressursi tuvastatud probleemidele ja ohtudele reageerimiseks. Seda ressursi peab saama ka paindlikult kasutada. Piisava ressursi puudumisel aga toodetak liialt palju realiseerimata jäävat kriminaalteavet. Kriminaalteabe operatiivne ja õigeaegne kasutamata jätmine devalveerib selle aja jooksul, mis jällegi tähendaks väärtusliku ressursi kadu.

NIM kriminaalteabe mudelit kasutatakse politseiorganisatsiooni kõigi operatiivsete struktuuriüksuste töö korraldamiseks. See on rakendatav ka erinevatel riiklikel tasanditel – nii kohalikul, regionaalsel kui ka riiklikul ja rahvusvahelise koostöö tasandil ning organiseeritud kuritegevuse tõkestamisel.

Kirjeldatavat politseitegevuse strateegilist mudelit juhitakse läbi kahe protseduurilise komponendi, milleks on nõ kriminaalteabetöötuse tooted (ingl k „*Intelligence Product*“) ning ülesandepüstituse ja ülesande täitmise koordineerimise protsess (ingl k „*Tasking and Coordinating Process*“).

Kriminaalteabetöötuse tooteid on neli. Kõige suurema üldistusastmega on strateegiline olukorra hinnang (ingl k „*Strategic Assessment*“). Selles hinnatakse käesolevat kriminogeenset olukorda kohalikul tasandil, regioonis või riigis tervikuna, kuid kokkuvõttes on see toode võimalikult palju tulevikku vaatav, püüdes olemasoleva teabe pinnalt ennustada kuritegevuse võimalikke trende ja arenguid. Reeglina valmistatakse antud hinnang kaks korda aastas. Teiseks tooteks on olukorra taktikaline hinnang (ingl k „*Tactical Assessment*“). Selle eesmärgiks on iga kahe nädala tagant hinnata kuritegelikku olukorda politseiüksuse vastutusaluses piirkonnas ning juba rakendatud taktikate tõhusust. Kolmandaks tooteks on probleemi profiil (ingl k „*Problem Profile*“), mis kirjeldab eelmises tootes välja toodud probleemi ohtlikkuse taset, määratleb võimalikke kahtlustatavaid ning soovitab taktikaid probleemi lahendamiseks. Viimaseks, neljandaks tooteks on sihtmärgi profiil (ingl k „*Target Profile*“). Selle funktsiooniks on kirjeldada väljasõelutud kahtlustatavat, tema tegutsemisviisi, hetkelist kuritegelikku potentsiaali, tugevaid ja nõrku külgi ning pakkuda võimalikke lahendusi tema suhtes kriminaalteabe realiseerimiseks.

Ülesande püstitus ning selle täitmise koordineerimine toimub sarnaselt kriminaalteabe toodete valmistamisega, kõigil töötasanditel. Selleks on moodustatud alalised töögrupid, mida juhivad kohalikul ja regionaalsel tasandil vastavad politseijuhid. Riikliku tasandi strateegilist töögruppi juhib politseiorganisatsiooni juht.

Lisaks eeltoodule on antud mudeli toimimiseks vajalike ressursside olemasolu kindlustamiseks kehtestatud ka normatiivakt, kriminaalluure nõuded (ingl k „*Intelligence Requirement*“), mille kohaselt peab igas struktuuriüksuses olema tagatud kirjeldatud kuritegelikule ohule proportsionaalne mehitatus kriminaalluures, kriminaalmenetluses, välitöödel ning tugiteenustes. See on ka igati arusaadav, et prioriteetide täitmiseks peab olema eraldatud selleks vajalik ressurss.

NIM kriminaalteabe mudel on seega võrreldes eelnevalt kirjeldatud politseitegevuse strateegiatega oluliselt eelaktiivsem ning seepärast ka pädevam tegelemaks kuritegelike ohtude ennetamise ja tõkestamisega. NIM on olnud ka üheks nõ nurgakiviks järgnevalt käsitletava teabepõhise politseitegevuse doktriini väljatöötamisel. Ta on aktuaalne kaasajalgi, kuna on leidnud järgimist Euroopa Politseiameti (Europol) poolt välja töötatud Euroopa kriminaalteabe mudeli ECIM (ingl k „*European Criminal Intelligence Model*“) juurutamisel, millest on saanud antud organisatsiooni üks olulisemaid tööstandardeid.

1.5. Teabepõhine politseitegevus

Ühendriikide Senati Riiklik Komitee, mis uuris 2001. aasta 11. septembri terrorirünnakute põhjuseid, tõi lühidalt kokkuvõttes nende rünnakute võimalikuks saamise peamise põhjusena välja luuretegevuse ning peamiselt just luureandmete kogumise, talletamise ja jagamise süsteemi põrumise. Seda on hiljem lühidalt iseloomustatud ka inglise keelse väljendiga „*intelligence failure*“, ehk luure läbikukkumine või äpardumine. Tänapäevaks juba teame, et infokilde terroristide ja nende võimalike kavatsuste kohta oli eelnevalt mitmeid ja need oleks

pidanud vastavad julgeolekujõud alarmeerima, kuid see teave jäi erinevatel põhjustel kas jagamata, põhjalikult analüüsimata või asjakohaselt hindamata.³²

Uurimiskomitee tõdes, et juba peale esimest terrorirünnakut Maailma Kaubanduskeskusele 1993. aastal said FBI ja Justiitsministeeriumi administratsioon teadlikuks sellest, et islamiekstremistide huvi toime panna terrorirünnakuid Ameerika Ühendriikide vastu nii kodus kui välismaal on kasvamas. Läbi üheksakümnendate olid FBI terrorismivastased tegevused nii kriminaalluure- kui menetluspõhised. Ometigi oli suhtumine menetlustesse juhtumipõhine, detsentraliseeritud ning põhitähelepanu oli suunatud süüdimõistva kohtuotsuse saavutamisele. Märkimisväärsed ressursid olid suunatud just juhtumi-järgsele uurimisele.³³ Teisisõnu, prevaleeris järelaktiivne töömudel.

Oma järelustes täheldas uurimiskomitee ka luureandmete jagamise puudulikkust, mille peamised tõkked olid ühelt poolt õiguslikku laadi, kuid teisalt peitusid probleemi juured veel sügavamal. Arvukad julgeoleku- ja õiguskaitseasutused toimetasid omaette, puudus piisav koordineerimine, info oli kildudena laiali erinevates andmebaasides ja infosüsteemides, kuid mis veel olulisem, puudus partneritega teabe jagamise kultuur. Selline teave on aga riiklik ressurss, mida tuleb kasutada parimal moel riigi hüvanguks, sealhulgas seda teiste koostööpartneritega jagada, ning seetõttu ükski organisatsioon, veel enam aga luure- ega politseiametnik, ei tohi seda pidada millekski eksklusiivselt personaalseks. Tänapäevaks on see suhtumine küll visalt, aga siiski muutumas. Informatsiooni ja luureandmete jagamisest on saamas võtmetegur õiguskaitse strateegiates tõkestamiseks terrorismi ja organiseeritud kuritegevust.³⁴

11. septembri terrorirünnakute järgset uut kriminaalluure arhitektuuri ning teabepõhist politseitegevust kirjeldavas dokumendis nendib Ameerika Ühendriikide justiitsministeerium, et mõistmaks pea kahekümne aasta taguseid õiguskaitse spetsialistide väiteid vajadusest tõhustada ja laiendada kriminaalluuret, oli kahjuks vaja rahvuslikku katastroofi.³⁵

³² National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, „The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. Executive Summary“ (2004), <http://www.9-11commission.gov/report/911Report_Exec.htm> (10.04.2012).

³³ *ibid*

³⁴ Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 5.

³⁵ U.S. Department of Justice, „Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture“ (2005), <www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/210681.pdf> (10.04.2012), p VIII.

Kriminaalluure ja –teabe olulisust politseitegevuste korraldamisel rõhutab juba Ühendkuningriigis väljatöötatud NIM kriminaalteabe mudel, kuid just nimetatud terrorirünnakud andsid tõuke selle mudeli laialdasemaks kasutamiseks ning uue doktriini, teabepõhise politseitegevuse tekkimiseks.

Teabepõhise politseitegevuse perspektiivikust on kohati mõistetud ka Ameerika Ühendriikides, kuigi valdavalt seostatakse seda terrorismivastase võitluse ja riikliku julgeolekuga. Siiski julgustatakse ka kohalikul tasandil selle strateegia rakendamist rõhutades, et huupi patrullimise asemel aga ka politseiniku turvalisuse aspektist, mis on oluline faktor sealse politseitegevuses, võiks planeerida ja korraldada tegevusi analüüsitud ajakohase teabe pinnalt. Samas tõdetakse, et see eeldab tugevat ja tarka juhtimist ning ressursside ümberpaigutust, sest tulemuse saavutamiseks tuleb integreerida kuritegevuse ja probleemide analüüs kriminaalteabe analüüsiga.³⁶ Kui politseitööd jagada tinglikult kolmeks ajajärguks, siis esimese iseloomustavaks märksõnaks oleks patrullimine, teise ajajärgu märksõnaks uurimine ning kolmanda, tänapäevase ajajärgu märksõnaks oleks informatsioon. See omakorda tähendab, et keskendumine teabele enam kui üksikule uurimisele, eeldab ka politseiorganisatsiooni ja tema taristu uuendamist.³⁷

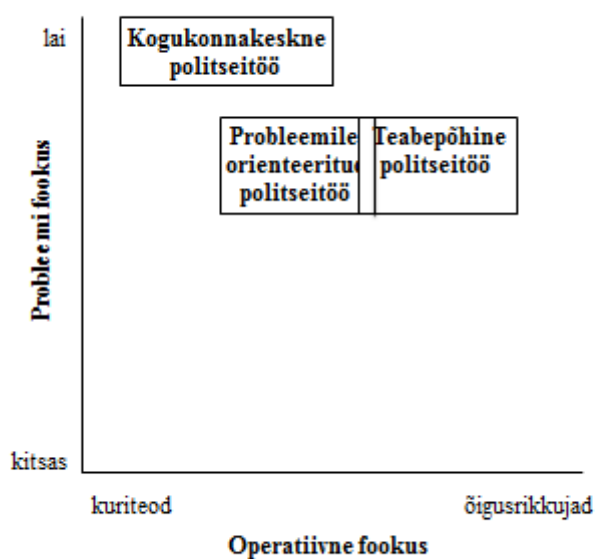
Teabepõhisel politseitegevuse strateegial on sarnaseid ühisjooni probleemile orienteeritud politseitegevusega ning ta on suhteliselt sarnane Ühendkuningriigi NIM kriminaalteabe mudeliga. Kaasaegsemaks teeb selle aga teabehalduse edasiarendus. Esmalt rõhutatakse, et analüüsimiseks kriminaalteabe kogumine peab olema aktiivne, vajadusel isegi ründav. Olulist tähtsust omab seejuures ka varjatud inimallikate (ingl k „*Covered Human Intelligence Sources*“), põhiliselt informatorite ja politseiagentide kaudu aktiivne teabe kogumine. Teisalt on ümber mõtestatud teabe analüüsi protsess ning analüütiku roll selles. Kriminaalteabe analüütik saab siinkohal tänamatu ja organisatsioonikultuurist lähtuvalt kohati raskesti rakendatava ülesande, mõjutada otsustusprotsessi ning otsustajaid, ehk juhte. Analüütiku roll teabe kogumisel peab olema samuti aktiivsem kui seda traditsiooniliselt arvatakse olevat. Kui tekib küsimusi ja vastust ei leidu infosüsteemides, ei tohi jääda passiivseks, vaid vajadusel küsitleda teabe allikaid – informatorite ja politseiagentide haldureid, jälitustoimingute

³⁶ Cordner, Gary W., Scarborough, Kathryn E. *Police Administration, Seventh Edition* (New Providence, NJ: Anderson Publishing, 2010), p 440.

³⁷ Brown, S. D., et al, *Combating International Crime: The Longer Arm of the Law* (Routledge-Cavendish: 2008), p 21.

teostajaid, uurijaid, operatiivanalüüside koostajaid jne.³⁸ Kokkuvõttes põhineb kogu kirjeldatud protsess omakorda tegevuste rakendamise mudelil „3-i“, millest on detailsem ülevaade toodud antud töö järgnevas osas.

Ratcliff'i järgi asetseb teabepõhine politseitöö teiste politseistrateegiate suhtes vastaval skaalal järgmises positsioonis (vt joonis 3):



Joonis 3. Teabepõhise politseitegevuse asend³⁹

Nagu jooniselt nähtub, on teabepõhise politseitegevuse fookus nii probleemidel kui õigusrikkujatel. Viimastel kõige enam võrreldes teiste politseitegevuse strateegiatega. Samas moodustab ta teatava ühisosa ka probleemile orienteeritud politseitööga.

³⁸ Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 110.

³⁹ *ibid*, p 89.

2. TEABEPÕHISE POLITSEITEGEVUSE TEOREETILINE KÄSITLUS

2.1. Teabepõhise politseitegevuse olemus

Mõistmaks teabepõhist politseitegevust tuleks siinkohal lahti seletada, mida antud kontekstis tähendab mõiste teave (ingl k „*intelligence*“). Eesti keeles on sünonüümidenä kasutusel sõnad teave ja informatsioon, või lühemalt info. Tulenevalt teabe allikast, selle kogujast ning kogumise viisist, omistatakse sellele mõistele väga erinevaid tähendusi. Näiteks luureinfo sõjandusest, krediidiinfo rahandusest või hoopis avalik teave riigihaldusest, on kõik üsnagi üheselt arusaadavad mõisted. Samas võib info või teabe sõnastuse kasutamise viisi varju jääda tegevuse tegelik olemus. Näiteks välisluuret teostav organisatsioon kannab Eestis nimetust Teabamet, mis sellisel kujul ei ava kuidagi antud asutuse töö iseloomu. Lisaks eeltoodule tähistab sarnaselt Eestile paljudes arenenud ühiskondades mõiste luure midagi demonlikku, olles seetõttu juba ettemääratult negatiivse varjundiga. Vastavalt kultuurilisele või ajaloolisele taustale seostub see mõnel KGB-ga, teisel jälle CIA või Mossad'i eetilistelt kaheldavate salaoperatsioonidega. Teabepõhise politseitegevuse strateegia püüab kriminaalluure mõistet sisustades vähegi tagasi tuua luure mõiste positiivset tähendust, rõhutades, et need tegevused toimuvad vaid ühiskonna hüvanguks läbi kuritegevuse pärssimise.

Teabepõhise politseitegevuse mõttes tähendab teave sümbioosi, kus kuritegude ja selle tehilude kohta olemasolev info (ingl k „*crime analyses*“) sisustatakse ka salastatud allikatest pärinevate kriminaalluure andmetega (ingl k „*criminal intelligence*“) ning kogumis teabe sünteesi tulemina moodustub sellest kuritegevuse või kriminogeense olukorra luureandmestik (ingl k „*crime intelligence*“).⁴⁰

Luureandmestik, ehk antud kontekstis üldistatult kriminaalteave, moodustub informatsiooni tähenduse mõttes omakorda järgnevatest teabetöötuse komponentidest. Kuritegude faktilised andmed (ingl k „*data*“) ja sellega seotud muu informatsioon (ingl k „*information*“) läbitöötuse tulemusena moodustavad kriminogeensest olukorrast teadmuse (ingl k

⁴⁰ Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 94.

„*knowledge*“). Selliselt faktide informatsiooniga sisustamise tulemusel valmivaid ülevaateid võiks nimetada ka teadmustoodeteks (ingl k „*knowledge products*“), mis siiski annavad vaid täiendavalt või mõne muu nurga alt mõtestatud informatsiooni kuritegevuse statistikast. Selleks, et minna teadmistes edasi, tuleb teadmustoode sisustada ka kriminaalluure andmetega. Fakte ja informatsiooni analüüsitakse ja sünteesitakse kuritegevuse koosmõjus luureandmetega ning selliselt saadavat ülevaadet võiks nimetada kriminaalteabe või kriminaalluure tooteks (ingl k „*intelligence product*“). Kui oma olemuselt teadmustooded genereerivad vaid ülevaadet olukorrast selle mõistmiseks, siis kriminaalluure toode või ülevaade toetab juba otseselt politseilisi tegevusi ning samuti peaks olema nende tegevuste käivitajaks.⁴¹

Sarnaselt kriminaalteabe mudelile NIM on ka teabepõhise politseitegevuse puhul erinevad teabe analüüsi, tegevuste ja juhtimise tasandid – strateegiline, taktikaline ja operatiivne tasand.

Operatiivtasandi kriminaalteave on mõeldud nõ „eesliini“ politseiametnikele, kes vahetult tegelevad piirkonnas tõusetunud probleemiga, ehk operatiivtegevusega. See teave toetab konkreetseid menetlusi ja muid piirkonna politseilisi tegevusi. Antud tegevused on reeglina juhtumipõhised ning kriminaalteave abistab nende lahendamist, pakkudes samas ka meetmeid püstitatud eesmärkide saavutamiseks.

Taktikalise tasandi kriminaalteave on mõeldud piirkonna või regiooni operatiivtegevusi juhtivatele ja koordineerivatele ametnikele. Nimetatud ametnikud operatiivjuhtimise kõrval peavad planeerima kuritegevuse ennetamist ja tõkestamist. Antud teabe ja selles sisalduvate soovitude pinnalt planeeritakse ja jaotatakse ka ressursse konkreetseteks operatsioonideks, aga ka ennetustegevusteks.

Kriminaalteave strateegilisel tasandil toetab järelkult loogiliselt tuletades peamiselt strateegilist juhtimist. Esiteks annab see laiema pildi kuritegevuse olukorrast kas piirkonnas, regioonis või riigis tervikuna, samas arvestades ka piiriülest mõõdet. Lisaks olukorra kirjeldusele vaatlleb antud teave ka aktuaalsemaid kuritegevuse probleeme, samuti hindab võimalikke suundumusi ning kirjeldab oletatavaid arengustsenaariume. Eeltoodu alusel ning lähtuvalt kriminaalpoliitika prioriteetidest, kujundatakse juba laiemad kuritegevuse tõkestamise strateegiad, tegevusplaanid ning konkreetsed politseitegevused. Antud tasandi

⁴¹ Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 98.

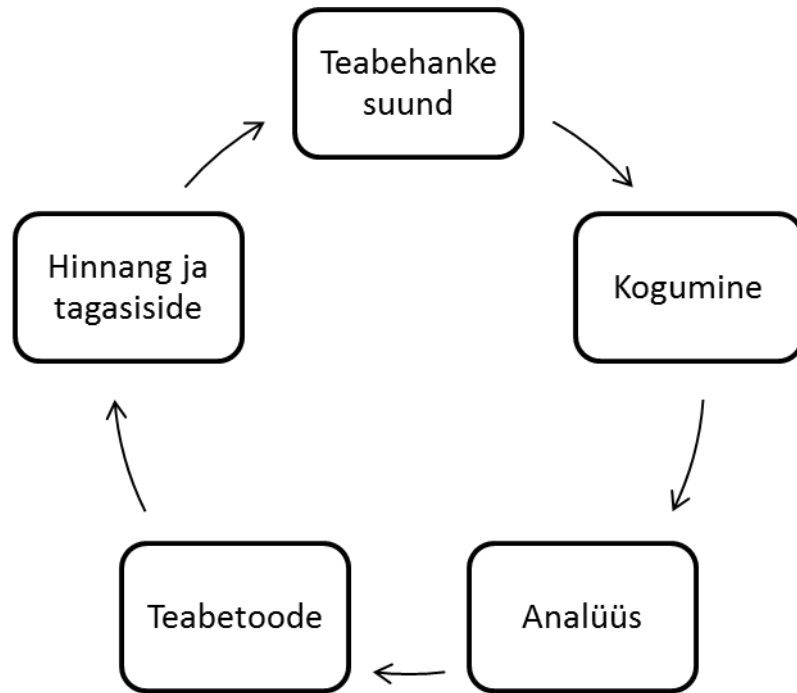
kriminaalteavet arvestades planeeritakse ka eesmärkide saavutamiseks vajalikud strateegilised ressursid.

Kuigi oma ülesehituselt on iga riigi politseiorganisatsioon teistest erinev, võib siiski eristada töökorralduslikult sarnaseid töötasandeid. Vaatamata sellele, kas organisatsioon on üles ehitatud hierarhiliselt või kohaliku ja regionaalse tasandi märkimisväärse autonoomia printsiibil, saab üldistatult välja tuua kolm peamist struktuurilist tööliini – piirkondlik, regionaalne ja üleriigiline, mis tavaliselt on ka rahvusvahelise mõõtmega. Kõigil nimetatud struktuuritasanditel toimub ka operatiivtegevus. Ühtse teabepõhise politseitöö mudeli puhul on oluline, et rakendatakse sarnast kriminaalteabe mudelit, kuigi, erinevatel töötasanditel on kriminaalteabe haare erinev. Kui kohalik tasand on keskendunud peamiselt lokaalsetele probleemidele, siis regiooni probleemide spekter on juba laiem ning riikliku tasandi operatiivtegevustes on lisaks veel palju rahvusvahelist aspekti.⁴² Kriminaalteabe haldamine ühtsetel alustel aitab siinjuures selgemini mõtestada tegevusi ja mõista struktuuriüksuse rolli tervikliku õiguskaitseüsteemi kontekstis.

Erinevate tasandite kriminaalteave on omavahel loogiliselt seostatud. Madalamalt tasandilt antakse sisendteave kõrgemale tasandile ja vastupidi. Strateegilisel tasandil planeeritud tegevused on aluseks taktikalisteks tegevusteks ning omakorda peavad olema loogilises seoses operatiivtegevustega. Sama puudutab ka ressursside haldamist. Strateegilisel tasandil tehtud otsused peavad kajastuma ka ressursside eraldustes operatiivtegevusteks, millised omakorda jagatakse taktikalisel tasandil. Operatiivtegevuste ressursilised vajadused liiguvad jällegi alt üles pädevale otsustustasandile. Tegemist on oma olemuselt järjepideva ja katkematu protsessiga, mille tulemusi hinnatakse perioodiliselt, sarnaselt NIM kriminaalteabe mudelile.

Järjepidevust ja süsteemsust toetab ka kriminaalteabe halduse tsükliline protsess (ingl k „*intelligence cycle*“) (vt joonis 4).

⁴² Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 101.



Joonis 4. Kriminaalteabe tsükliline protsess⁴³

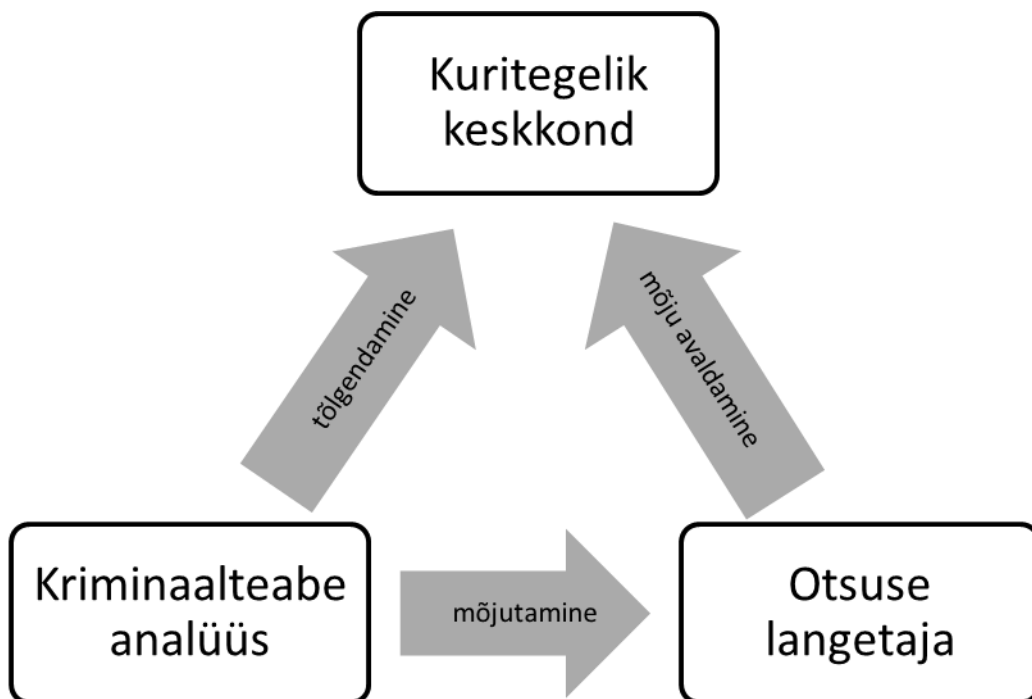
Kogutud, analüüsitud, sünteesitud ja hinnatud teabe tulemusena määratakse kriminaalteabe kogumise edasine suund. Selle käigus määratakse, millist teavet on vaja koguda ning millistest allikatest seda teha. Kogutud teave omakorda analüüsitakse ning selle tulemusena koostatakse kriminaalluure või kriminaalteabe toode. Näiteks, kui identifitseeritakse mingi kasvav oht, siis kirjeldatud protsessi tulemusena valmib reeglina ohuhinnang, milles kirjeldatakse probleemi ning pakutakse võimalikke strateegilisi, taktikalisi või operatiivseid lahendusi olenevalt sellest, millise tasandi kriminaalteabe tootega on tegemist ja kellele see on suunatud. Valminud ohuhinnang või muu kriminaalluure tulem ei ole mõeldud tolmu koguma, vaid seda tuleb aktiivselt levitada otsustajatele ja/või operatiivtegevustes osalejatele. Otsustusprotsessi käigus antakse tulenevalt kriminaalteabes sedastatust hinnang probleemile ning määratakse vajalikud tegevused. Ideaaljuhul peaks tsükli selles faasis antama analüütikutele ka esmane tagasiside. Samuti määratakse teabe kogumise järgnev suund ning kogu protsess läheb uuele ringile. Selline tsükliline ja järjepidev protsess aitab analüütikut oma töökorralduse loogilisel ülesse ehitamisel ning abistab otsustajat kriminaalteabe kujunemise protsessi mõistmisel.⁴⁴

⁴³ Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 105.

⁴⁴ *ibid*, p 105.

Kriminaalteabe halduse tsüklilise protsessi toimimise suurimaks ohuks on teabe jagamise kultuuri nõrkus või isegi selle puudumine. Ühendkuningriigi politseiüksustes võis enne kriminaalteabe mudeli NIM kasutuselevõttu täheldada tendentsi hoida infot endale, mitte jagada seda isegi põhjendatud teadmismvajadusel, sest tähtsam kui üldine kuritegevuse tõkestamise eesmärk, oli ametniku või üksuse „edulugude“ tootmine.⁴⁵ Sellist tendentsi võib vahel veel kohata ka Eestis.

Kirjeldatud kriminaalteabe haldamise tsüklilise või järjepideva ringprotsessiga haakub ka teabepõhises politseitegevuses rakendatav „3-i“ kontseptsioon, mida on põgusalt mainitud lõputöö eelnevas peatükis. Antud nimetus tuleneb protsessis rakendatavate tegevuste inglise keelsete nimetuste esitähedest – „*interpret*“ (tõlgendamine), „*influence*“ (mõjutamine) ning „*impact*“ (mõju avaldamine). Need tegevused toimuvad protsessi kolme osalise vahel, milleks on kuritegelik keskkond, kriminaalteabe analüüs ja otsuste langetaja (vt joonis 5).



Joonis 5. Mudeli „3-i“ kontseptsioon⁴⁶

⁴⁵ Rogers, C., et al, *Police Work: Principles and Practice* (Routledge: 2011), p 194.

⁴⁶ Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 110.

„3-i“ mudeli kohaselt kriminaalteabe analüüs pidevalt tõlgendab kuritegelikus keskkonnas toimuvat. Noole suund analüüsilt keskkonna suunas ei tähenda mitte info liikumist, vaid pigem seda, et analüüs peab aktiivselt hankima infot ning seega kontsentreerima oma tähelepanu kuritegevuse arengute aktuaalsetele küsimustele.⁴⁷ Järgmine nool on suunatud analüüsilt otsustusprotsessi keskmes olevale otsuste langetajale. Kriminaalteabe analüüs peaks ühest küljest toetama otsuseid, kuid „3-i“ kontseptsiooni kohaselt peaks neid ka oluliselt mõjutama. Mõjutustegevus siinkohal peaks olema aktiivne, eelkõige loogiliselt selgitav ja põhjendav, mitte passiivselt fakte konstateeriv. Kolmas nool suundub otsustelt jällegi kuritegelikule keskkonnale, millele soovitakse läbi nimetatud otsuste mõju avaldada.

Teabepõhise politseitegevuse strateegia rakendamisel on äärmiselt oluline, et „3-i“ mudelis oleksid rakendatud kõik kolm komponenti. Kriminaalteabe analüütikud peavad järjepidevalt tõlgendama kuritegelikus keskkonnas toimuvat, seejärel kogutud kriminaalteabe põhjal ja kaasabil mõjutama otsuste langetajate mõtlemist ning mõistmist, mis läbi otsustajad peavad suunama piisavalt efektiivsed ressursid tegevustesse, et avaldada positiivset mõju kuritegelikule keskkonnale.⁴⁸ Sõnal positiivne on siinkohal kuritegevuse poolelt ikkagi negatiivne tähendus, ehk, see tähendab siiski kuritegevuse pärssimist, mitte soodustamist.

„3-i“ kontseptsiooni rakendamine tähendab põhimõttelisi muudatusi mitte ainult otsuste langetamise protsessis, aga ka kriminaalteabe analüütiku tegevuses ja tema rolli ümber mõtestamises. Kriminaalmenetlusliku taustaga analüütikud on sageli hoiakuga, et tema ülesandeks on pelgalt konkreetset kriminaalmenetlust toetav tegevus jälitustoimingutega kogutud teabe analüüsimisel ja vormistamisel. Sõjanduses seevastu on analüütiku roll oluliselt teistsugune. Militaaranalüütik on alati kaasatud ka otsuste langetamise protsessi. Tema ülesandeks on peale probleemide välja toomise pakkuda samas võimalikke meetmeid olukorra lahendamiseks ning toetada otsuseid neid kinnitavate luureandmetega.⁴⁹ Eeltoodust tulenevalt peab teabepõhise politseitegevuse strateegia rakendamisel enam tähtsustama kriminaalteabe analüütiku rolli otsustusprotsessis. Seda enam, et just organiseeritud jm tõsise kuritegevuse puhul ei ole selle tõkestamise efektiivsed meetmed alati kriminaalmenetluslikud. Näiteks ei omavat sellised klassikalised organiseeritud kuritegevuse tõkestamise strateegiad nagu rahapesu kontrollimine või narkootikumide pakkumise vähendamine erilist efekti, kuna nende tegevuste tulemuslikkus ei ole realselt mõõdetav, sest probleemi olemusest ja selle

⁴⁷ Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 110.

⁴⁸ *ibid*, p 112.

⁴⁹ *ibid*, p 111.

sügavusest on vaid oletuslik ettekujutus.⁵⁰ Järelikult on just organiseeritud kuritegevuse tõkestamisel oluline otsida probleemide põhjuseid ja võimalikke vastumeetmeid laiemast spektrist kui seda on kriminaalmenetlus- ja karistusõiguslikud vahendid. Selleks jällegi peavad kriminaalteabe analüütikul olema laiemad teadmised ning tema roll otsustusprotsessides selgelt eristuv.

Käesoleva peatüki lõpetuseks tuleks siinkohal ära tuua ka teabepõhise politseitegevuse definitsioon. Ratcliff on selle sõnastanud järgnevalt:

„Teabepõhine politseitegevus on politseitöö mudel ning juhtimisfilosoofia, kus määravat tähtsust eesmärgi saavutamisel omavad kriminaalluure ja kriminaalteabe analüüs, raamides otsustusprotsesse, mille keskmes on kuritegevuse jt probleemide vähendamine, tõkestamine ning ennetamine, saavutades seda läbi strateegilise juhtimise ja efektiivsete õiguskaitsemeetmete rakendamise, sihtmärgistades aktiivseid ning ohtlikke õigusrikkujaid.“⁵¹

Siinkohal on ära toodud töö autori poolne tõlge, mis ei ole sõna-sõnaline, vaid kohendatud eesti keelde lähtuvalt juba kasutusel olevast ning ka antud töös kasutatud terminoloogiast. Sõnastus on ehk liialt pikk ja raskesti mõistetav, kuid sellesse süüvides peaks siiski töö koostaja arvates edasi andma teabepõhise politseitegevuse olemust ning juhatama sellega seotud sisuliste tegevusteni, mida on käsitletud järgnevas alapeatükis.

2.2. Teabepõhise politseitegevuse sisu

Teabepõhise politseitöö sisuks on politseilised tegevused, milledest mõned on tuttavad juba sellele eelnenud strateegiatest, mida käsitleti töö varasemates alapeatükkides. Siiski jääb antud strateegia puhul kõrvale kogukonnakeskne politseitöö, kuna oma tagajärgedega tegelevalt ja seega järelaktiivselt olemuselt on see vastuolus teabepõhise politseitegevuse

⁵⁰Häkkänen -Nyholm, H., Nyholm, J.-O., *Organisational Behaviour Knowledge as a Tool for Fighting Organised Crime* (Vantaa, Finland, National Bureau of Investigation: 2011), p 10,11. Saadaval PPA keskkriminaalpolitseis.

⁵¹ Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 89.

põhimõtetega. Samas võivad mõned kogukonnakeskse politseitöö elemendid osutuda mõistlikult rakendatavaks teatud politseitegevuste tasanditel. Näiteks rakendati Eestis euro kasutuselevõtu eel ja paralleelkäibe ajal mõnedes piirkondades intensiivsemat patrullimist. Selle põhjuseks ei olnud aga konkreetsetes piirkonnas politsei legitiimsuse või usaldusvääruse saavutamine, vaid tegemist oli teabepõhisest ohuhinnangust ajendatud täiendava turvameetmega, hoidmaks ära võimalikke ründeid sularaha käitlevatele asutustele ja ettevõtetele.

Kogu teabepõhise politseitegevuse strateegia keskmes on kriminaalteabe töötlemine ja haldus. Selleks kasutatakse nii eelpool tutvustatud ning teistesse politseitöö strateegiatesse kuuluvaid meetodeid, kui ka ainult teabepõhisele politseitööle omaseid teabehalduse ja juhtimismeetmeid. Oluline on seejuures, et mitte ükski neist meetoditest ei oma ettemääratud tähtsust või rakendamise kohustuslikkust, vaid igas elulises situatsioonis tuleb valida neist sobilikum või isegi rakendada neid kombineeritult.

Teabepõhise politseitöö mudel tunnustab omaseks ja rakendatavaks esmalt probleemile orienteeritud politseitegevuse strateegiast tuntud SARA mudeli, läbi mille identifitseeritakse probleeme, hinnatakse ohte, kavandatakse vastumeetmeid, viiakse neid ellu ning lõppkokkuvõtteks kaalutakse kohandatud meetmete tulemuslikkust. SARA mudel sobitub siia põhjusel, et see haakub kriminaalteabe analüüsi tsüklilise olemusega. Lisaks sellele on ta sageli suunatud eelaktiivsetele politseitegevustele, kus probleemi ennetamine on määravama tähtsusega kui tagajärgedega tegelemine.

Politseitegevuste juhtimiseks ja koordineerimiseks peab teabepõhine politseitöö sobivaks kriminaalteabe mudelis NIM rakendatavat ülesande püstituse ja selle täitmise koordineerimise mehhanismi. Samuti on mõistlik seejuures rakendada nende juhtimismeetmete sisustamiseks ja tulemuste hindamiseks kriminaalteabetöötluste tooteid. Protsessi tulemuslikkuse seisukohalt on oluline, et nimetatud tegevused oleksid regulaarsed ning järjepidevad.

Kriminaalteabe analüüsiks ja teabehalduseks soovib teabepõhine politseitegevuse strateegia kasutada eelmises alapeatükis kirjeldatud kriminaalteabe halduse tsüklilist mudelit, kus kriminaalteabe analüüs on katkematu protsess, mille käigus toimub mõtestatud teabe kogumine oma loogilist rada pidi. Teave kogutakse, analüüsitakse ja hinnatakse ning selle põhjal valmib kriminaalluure või kriminaalteabe toode, mis on aluseks otsuste tegemisel ning edasiste teabe kogumise suundade määratlemisel. Nii teabepõhise politseitegevuse strateegia

kui ka käesolev töö ei käsitle antud juhul teabe analüüsi alusmeetodeid, sest neid ei ole vaidlustatud või ümber lükatud, vaid moodustavad enesestmõistetava osa analüüsiprotsessis.

Teabepõhisele politseitegevusele ainuomase „3-i“ mudeli järgimine kriminaalteabe kasutamise protsessis annab omakorda lisaväärtuse analüüsitud teabe rakendamisel. Ümber mõtestatud analüütiku ja otsuse langetaja rollid aitavad esimese puhul tema tööol vajalikul määral mõjule pääseda, otsustajal tekib aga parem ettekujutus teabetoote kujunemise protsessist ning tagamaadest, mis omakorda tõstaks kuritegelikule keskkonnale mõju avaldamiseks valitud tegevuste eesmärgile vastavust.

Siinkohal tuleb veelkord rõhutada, et kuigi kirjeldatud meetmed üksikult rakendatuna võivad endas kanda ka teatavat perioodilist lisaväärtust, on oluline, et neid rakendataks vastavalt saavutada tahetavale eesmärgile ning soovitatavalt siiski kombineeritult. Toimivast teabepõhisest politseitööst saab aga kõnelda vaid siis, kui lisaks kirjeldatud mudelitele ja meetmetele on silmas peetud ka alljärgnevatid põhimõtteid, mille kohaselt teabepõhine politseitegevus:

- on juhtimisfilosoofia, mis toetab taolist politseitöö mudelit;
- on suunatud kuritegevuse vähendamisele ja ennetamisele ning õigusrikkujate tegevuse tõkestamisele;
- rakendab ülevalt alla juhtimismudelit;
- ühildab kuritegevuse statistilise analüüsi ja kriminaalluure andmed ühtseks kriminogeense olukorra luureandmestikuks (ingl k „*crime intelligence*“);
- kasutab saadud luureandmestikku ressursside objektiivseks suunamiseks;
- keskendub õiguskaitse meetmetes aktiivsetele ja ohtlikele õigusrikkujatele.⁵²

Seega ei eelda kirjeldatud põhimõtetest lähtumine ainult juhtimise paradigma muutust, vaid iga protsessis osalejani peab jõudma arusaam, miks taolist doktriini järgitakse.

⁵² Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011), p 87.

Kokkuvõtteks tuleb siinkohal märkida, et vaatamata teabepõhise politseitöö mudeli ning seeläbi protsesside juhtimise kaasaegsusele, on ka käsitus, mille kohaselt teabepõhine politseitegevus on liialt tehniliselt tööprotsesse käsitletav strateegia ning peaeesmärgiks peaks olema saavutada nõ „tark politseitegevus“ (ingl k „*intelligent policing*“).⁵³ See on igati üllas soov, sest tarkuse poole on edumeelsem osa inimkonnast alati püüelnud. Samas ühineb autor käesoleval ajal järjest enam kõlapinda leidva mõttega, et „politseinikul ei ole mõtlemine keelatud“.

2.3. Teabepõhisele politseitegevusele iseloomulikke tunnuseid Eestis

Kuigi väidetavalt on politsei Eestis juurutamas kogukonnakeskse politseitöö mudelit ning sealhulgas kriminaalpolitseis on valdav kriminaalmenetluse põhisis, võib siiski täheldada viimase kümnendi jooksul teatavaid teabepõhise politseitegevuse tunnuseid.

Esmajoones tuleks välja tuua kriminaalteabe jagamise süsteem. Selles osas on eelmise sajandi üheksakümnendate lõpus Eestis tehtud oluline positiivne strateegiline otsus, võtta antud teabe talletamiseks ja jagamiseks kasutusele infosüsteem KAIRI. Esialgu pilootprojektina Keskkriminaalpolitseis, kuid peatselt kogu kriminaalpolitseis. Hiljem on sellega liitunud veel piirivalve, mis tänaseks on Politsei- ja Piirivalveameti struktuuris ning Maksu- ja Tolliamet, kui olulisemad kriminaalteabe tootjad.

Läbi aastate on nii infosüsteemi tarkvara kui süsteemi toimimise loogika üle elanud mitmeid tehnilisi ja inimkatseid, kuid suutnud mingil kujul siiski säilitada oma elujõulisuse. Kindlasti on süsteemi elujõudu aidanud hoida just kriminaalteabe jagamise filosoofia. Selle kohaselt võiks antud teabejagamise kultuuri võrrelda populaarsete subkultuuridega nagu seda on Facebook ja Twitter – kui sa sinna teavet ei sisesta, pole sind olemas. Ehk teisisõnu, teabe sisestamata jättes ei saa sa reeglina kunagi tagasisidet, et kellelgi oleks sellele omalt poolt miskit lisada. Tegemata jätmine lihtsalt katkestab teabehalduse süstemaatilise protsessi.

⁵³ Harfield, C., *et al*, *The Handbook of Intelligent Policing* (Oxford University Press: 2008), p 5.

Infosüsteemi KAIRI toimimise loogikast tulenev kriminaalteabe jagamise mudel haakub igati teabepõhise politseitegevuse puhul oluliselt peetava integreeritud kriminaalteabe haldusega. Antud infosüsteemil on tänasel päeval küll palju puudusi, eriti just jõudlusprobleemide näol, nagu kõigi siseministeeriumi haldusalas konsolideeritud hallatavate infosüsteemide ja andmebaaside puhul, kuid julgelt võib väita, et Eesti on vähemalt Euroopas olnud selles vallas teatud mõttes teerajaja. Seda siiski paljuski tänu riiklikule teabevahetuse platvormile X-tee, mis omal ajal oli unikaalne ning läbi mille turustatakse endiselt oma e-riigi kuvandit.

Järgmiseks nõ „maamärgiks“ võiks pidada tänasel päeval kord aastas koostatavat „Organiseeritud ja muu tõsise kuritegevuse ohuhinnangut“. Sellegi eellugu läheb tagasi eelmise sajandi üheksakümnendate lõppu, mil Keskkriminaalpolitsei alustas kvartaalsete organiseeritud kuritegevuse ülevaadete koostamisega. Algselt oli see pigem toimunud olulisemate sündmuste ning nende tausta iseloomustava jälitusinformatsiooni pinnalt hetkeolukorra kirjeldamine, kuid vähimalgi võimalusel, kui seda toetas olemasolev jälitusteave, püüti kirjeldada nimetatud sündmuste edasisi võimalikke arenguid. Täna käsitluses oli see siis rohkem teadmustoode kui lahendusi soovitav kriminaalluure andmestik. Samas oli see juurdepääsupiiranguga teave, mida jagati väga kitsas ringis või vastavalt sihtgrupile isegi refereeritult.

Eesti kui sel ajal Euroopa Liidu kandidaatriigi poolt koostöölepingu allkirjastamine Europol'iga 10. oktoobril 2001 tõi tulenevalt kohustustest antud dokumenti ka organiseeritud kuritegevuse rahvusvahelise mõõtme. Täna koostatakse riikliku tähtsusega dokumenti, mille nimetuseks on saanud „Organiseeritud jm tõsise kuritegevuse ohuhinnang“ korra aastas ning selle läbi antakse ka sisend Europoli poolt koostatava üle-euroopalise ohuhinnangu koostamisse. Järgitakse seejuures liikmesriikide poolt heaks kiidetud ning Europol'i poolt kinnitatud metodoloogiat. Siseriiklikult panustavad selle valmimisse kõik õiguskaitse institutsioonid, kellel on puutumus organiseeritud kuritegevusega.

Võrreldes algselt koostatud ülevaadetega on käsitletav ohuhinnang rohkem tulevikku suunatud ning seega teabepõhise politseitöö strateegiaga haakuv. Mis ei tähenda samas seda, et selle suhtes ei võiks siiski olla teataval määral objektiivselt kriitiline.

Töö autori arvates on tulenevalt siseriiklikust eripärast sellest kriminaalluure tootest kohati saanud olukorda käsitleva perioodi olulisemate kriminaalmenetluste tagasivaade ning seeläbi nõ „edulugude autahvel“, mis annab ohuhinnangule küllaltki järelaktiivse varjundi.

Teise kriitilise argumendina võib välja tuua asjaolu, et kohati on proovitud ohuhinnangut käsitleda kriminaalmenetluse aastaplaanina. See peaks välja tooma ja konkreetselt identifitseerima eeloleva perioodi sihtmärgid. Ühest küljest tekitab see kohe kiusatust lisada sihtmärkide nimistusse neid, kus juba käimasoleva töö pinnalt on ette näha, et realiseerimine toimub kindlasti käesoleval aruandlusperioodil, mitte aga neid sihtmärke, kes kujutavad endast reaalselt kasvavat ohtu. Viimaste puhul läheb aga käiku õnne faktor – kui õnnestub realiseerida, paneme järgmises ohuhinnangus „autahvile“, kui ei õnnestu, ja mingit suuremat probleemi pole ka tõusetunud, siis lihtsalt ohuhinnangus ei käsitle. Eriti vähest tähelepanu saavad aga sihtmärgid, kellele osas infot napib, ehk, realiseerimise selge perspektiiv puudub, kuid „kõhutunne“ ütleb, et nende kohta peaks süvenenumalt teavet koguma, tuvastamaks nende isikute tegelik ohtlikkus ja mõju kuritegevusele.

Eeltoodud kriitika ei ole mitte ohuhinnangu koostajate aadressil, kes täpselt järgivad etteantud metodoloogiat, vaid sellise olukorra on põhjustanud organisatsiooni juhtkonna valearusaamad kriminaalluure toodete eesmärgist. Nende peamiseks eesmärgiks on olla aluseks juhtimisotsustele ning neid toetada, mitte teha ettekirjutusi operatiivtasandile, samas jättes administratiivtasandi ilma vastutusest, ehk juhtimisotsusteta.

Siinkohal ei saa antud ohuhinnangut käsitledes mööda minna ka „Kaitsepolitsei aastaraamatust“, millel on sarnaseid tunnuseid. Seegi on oma sisult tagasivaatav, kuid tulenevalt nimetatud institutsiooni töö salastatusest, ei saagi see avalikkusele mõeldud olukorra kirjeldus anda seletusi, mis on ohtude tõrjumiseks hetkel käsil. Kuigi töö autoril ei ole veel olnud võimalust viimase aastaraamatuga tutvuda, on jäänud mulje, et üha enam on sellest saamas pigem informatsioonilise mõjutuse vahend kui oma organisatsiooni edulugude kajastamine.

„Organiseeritud jm tõsise kuritegevuse ohuhinnangu“ koostamisel on kriminaalpolitsei püüdnud järgida ka teabepõhises politseitöös teabe analüüsi protsessis järgitavat tsüklilist mudelit (ingl k „*intelligence cycle*“). Vastavalt kohalikele oludele on seda kohendatud, et see sobiks ohuhinnangu koostamise protsessi ning soovitatud järgida ka partneritel, kes antud ohuhinnangusse panustavad. Seda protsessi on nimetatud kriminaalteabe mudeliks. Võrreldes algupärasega on protsessi etappe ümber sõnastatud, kuid kogu mudeli tähendus ei ole sellest muutunud. Kriminaalpolitseis kasutusel oleva käsitluse kohaselt regiooni või valdkonna olukorra ülevaadete pinnalt määratletakse ohud ja hinnatakse neid. Hinnangute alusel

määratletakse tarvilikud meetmed ohtude tõrjumiseks. Valitud meetmed rakendatakse ning nende täitmise üle teostatakse järelevalvet, millest saadava informatsiooni kaasabil valmivad uued olukorra ülevaated ning protsess läheb uuele ringile.⁵⁴ Sellise käsitluse kohaselt on läbi kriminaalteabe mudeli tsüklilise protsessi püütud paremini sisustada kuritegevuse ohuhinnanguid ja nende praktilisi väärtusi. Samuti peaks see aitama kriminaalpolitsei juhtimisprotsesside korraldamisel, sealhulgas ressursside määramisel, kuid töö autor ei ole seda viimast praktikas veel täheldanud.

Käesoleval ajal on keskkriminaalpolitsei koosseisus struktuuriüksus, millel nimeks kriminaalteabe büroo. Üksuse nimetus ei anna veel edasi rohkete ülesannete sisu, mida antud struktuuriüksus täidab, kuid autori arvates on see siiski märgilise tähtsusega teabepõhise politseistrateegia poole liikumisel. Olgu siinkohal märgitud kasvõi asjaolu, et antud üksus tegeleb eelpool mainitud ohuhinnangute koostamisega. Prefektuurides kriminaalpolitsei koosseisus on samuti kriminaalteabeteenistused, kuid tulenevalt regiooni ja prefektuuri eripärast, ei ole ühelgi neist üksustest kriminaalluure funktsiooni. Teatavate erisustega siiski täidetakse mõningaid kriminaalteabe haldamise ülesandeid, mis samas ei pruugi mõjutada juhtimisprotsesse kujul, nagu seda on kirjeldatud teabepõhise politseitöö mudeli puhul. Vaatamata sellele võib autori kogemustele tuginedes väita, et isegi ainult struktuuriüksuse loomine käivitab sageli pikemaajalised protsessid ning aitab lähemale jõuda kaugemale eesmärgile.

Politsei- ja Piirivalveametis 2011. aasta jooksul läbiviidud ametikohtade hindamine ning selle alusel 2012 jõustatud uus karjäärisüsteem tõid organisatsiooni juurde palju ametinimetusi, mida varem ei kasutatud. Mõnedest varasematest menetlejatest, erimenetlejatest ja analüütikutest said uue süsteemi kohaselt kriminaalluure ametnikud, kriminaalluure koordinaatorid, rahvusvahelise kriminaalteabe koordinaatorid, rahvusvahelise kriminaalteabe operaatorid, aga ka lihtsalt kriminaalteabe ametnikud. Vaatamata sellele, et kasutatud ametikohtade hindamise meetodika ei olnud eriti sobiv, kuna ei arvestanud politseiteenistuse erisusi, oli selle üheks positiivseks tulemuseks siiski asjaolu, et ametikohtade uusi nimetusi püüti siduda tehtava töö olemuse ja sisuga. Autori arvates negatiivseks tulemuseks tuleb aga pidada asjaolu, et kuivõrd ametikohtade lõplik hindamine oli vastava töögrupi liikmete poolt ikkagi subjektiivne, sai analüütiku töö alaväärtustatud. See omakorda aga ei haaku analüütiku

⁵⁴ Reimand, L., „Kriminaalteabe mudel“, esitlus kriminaalpolitsei juhtgrupis, keskkriminaalpolitsei (2011), slaid nr 7.

rolliga teabepõhises politseitöös, kus analüütik on oluliseks osalejaks otsustusprotsessides. Siiski tuleb tõdeda, et sarnaselt eelmises lõigus kirjeldatud prefektuuride kriminaalteabe teenistuste loomisele, võib ka antud ametikohtade ümbernimetamine viia pikemas perspektiivis organisatsiooni ülesehituse ümberkorraldamisele selliselt, et see sobituks ka teabepõhise politseitegevuse mudelisse.

Teema käsitlemise täpsuse mõttes tuleb siinkohal põgusalt vaadelda ka kehtivat õiguslikku raamistikku ja teabepõhise politseitegevuse sobivust Eestis antud kontekstis. Teabepõhise politseitegevuse alustalaks on informatsioon ja selle aktiivne kogumine. Vaatamata tänasest infoühiskonnast tuleneva elektroonilise teabe rohkusele rõhutab antud strateegia aktiivse info kogumise olulisust läbi varjatud inimallikate, kelleks on salajased kaastöötajad ehk informaatrid, politseiagendid ja variisikud. Teisisõnu, läbi klassikalise agentuurtöö, mis on jälitustegevuse oluliseks osiseks.

Jälitustegevuse seaduse (JTS) esmane reaktsioon võeti vastu ja jõustus aastal 1994. Vaatamata poliitilistele väljaütlemistele, et tegemist oli nõukogude-aegse reliktiga, ei pea see päriselt paika, sest tollel ajal oli jälitustegevus reguleeritud vaid ametkondlikul tasandil sisemiste ja väga salastatud õigusaktidega. Postsovetlikkus ruumis oli JTS jõustamine seega pigem uuenduslik lähenemine, mis vastas ka Põhiseadusele ning arenenud riikides üldtunnustatud põhimõtetele põhiõiguste kaitsest ning nende riive lubatavusest. Aja jooksul on jälitustegevuse regulatsiooni pidevalt muudetud ja täiendatud vastavalt õiguskorra arengutele, kuid kontseptuaalne muudatus toimus aastal 2004, mil viidi läbi kriminaalmenetluse ulatuslik reform ning jõustus kriminaalmenetluse seadustik (KrMS). KrMS-i kehtestatud muudatustega jäi jälitustegevuse haldustegevuslik regulatsioon JTS-i, kohtueelses menetluses jälitustoimingutega tõendite kogumine sätestati aga KrMS-is. Sellega tõmmati väga selge piir nõ menetlusvälise jälitustegevuse ning tõendite kogumise vahele, mida varasemalt ei olnud. Seega, kuriteo ennetamiseks ja tõkestamiseks ettenähtud regulatsioon jäi JTS-i ning seadusandlikud vahendid selleks viidi miinimumini. Vastavaks agentuurtöökaks jäid vaid salajased kaastöötajad ning variisikud, kuna politseiagent kui uus õiguslik instituut sätestati vaid KrMS-is ning ainult tõendite kogumiseks.

Taoline regulatsioon ei ole autori arvates eriti jätkusuutlik, mille tõestuseks on ka arvukad seadusemuudatused vahepealsetel aastatel. Lisaks veel mitmed katsed tühistada JTS-i, mis lõppeks on ka õnnestunud 2011. aastal vastuvõetud KrMS-i jt teiste seaduste muudatusega.

Selle kohaselt kaotab JTS oma kehtivuse 01.01.2013 ning vastav agentuurtöö regulatsioon viiakse eriseadustesse, mis reguleerivad konkreetse ametkonna tegevuse õiguslikke aluseid. Politsei puhul on selleks siis politsei- ja piirivalveseadus (PPVS). Vahepeal tundus, et Eesti on saamas vägagi uuendusliku ja tõhusa vahendi kuriteoennetuseks korrakaitseaduse (KKS) näol, kuid seegi, vaatamata tema vastvõtmisele 2011. aastal, jõustub teadmata ajal kunagi tulevikus.

Vaatamata sellele, et jälitustegevust reguleerivateks õigusaktideks loetakse peamiselt JTS ja KrMS ning järgnevat aastast politsei osas ka PPVS, on praktiseerivad juristid väljendanud ka arvamust, et tegelikult reguleerib jälitustegevust ka julgeolekuasutuste seadus (JAS).⁵⁵ Viimane on juba oluliselt kaasaegsema kontseptsiooniga, keskenduses just põhiõiguste riive ja nende lubatavuse küsimusele. Autori arvates võiks sarnane olla kogu organiseeritud jm tõsise kuritegevuse tõkestamiseks teostatava jälitustegevuse regulatsioon. Jälitustegevuse mõiste kui selline, võiks aga autori meelest jääda vaid KrMS-i jälitustoimingutega tõendite kogumise konteksti.

Eeltoodust järelduvalt on Eestis teabepõhise politseitegevuse rakendamiseks vajalik õiguslik raamistik mingil kujul olemas, kuid tõenäoliselt hakkab probleeme tekitama 2013 jõustuv jälitustegevuse regulatsioon ning KKS-i määratlemata ajal rakendamine, sest teabepõhise politseitegevuse tähtsaim komponent on informatsioon ning selle kogumiseks peavad politsei käsutuses olema ka vajalikud vahendid, sh seadusandlikud.

Alapeatüki kokkuvõtteks on autor seisukohal, et vaatamata visadusele, millega püütakse tänast politseitegevust mõtestada kogukonnakesksena, on vähemalt praktilisse keelekasutusse ja seeläbi ka politseilistesse tegevustesse hakanud ilmuma ka teabepõhisele politseitegevusele omaseid tunnuseid. Näiteks juba töös eelpool mainitud eurole kasutusele võtmise ettevalmistamisel oli antud tegevustesse aktiivselt kaasatud ka kriminaalluure komponent. Võimalik, et mitmedki kardetud ohud jäid realiseerumata tänu adekvaatsetele olukorra ohuhinnangutele ning nende alusel tehtud strateegilistele, taktikalistele ja operatiivsetele juhtimisotsustele. Ettevalmistusperioodil ja euro kasutuselevõtu algul teostatud järjepidev kriminaalteabe kogumine, analüüs ja hindamine on tagantjärele vaid kinnitanud nende otsuste õigsust.

⁵⁵ Laos, S., „Riigi sisejulgeolekut tagava jälitustegevuse eesmärgid ja kontroll. I“, *Akadeemia* (2008), nr 11, 2403-2445, lk 2408.

Vaatamata positiivsetele arengutele on töös käsitletud politseistrateegiate juurutamine autori arvates siiski küllaltki kaootiline. Selle peamiseks põhjuseks on ilmselt liialt pealiskaudne informeeritus antud strateegiate sisust, tähendusest ja eesmärkidest. Kohati on jäänud isegi mulje, et töökorralduses nagu lähtutaks teabepõhise politseitöö põhimõtetest, kuid tegevuste, nende kirjelduste ning mis kõige murettekitavam, antud tegevuste kommunikeerimisel nii organisatsioonis sees kui ka väljapoole, kasutatakse segamini erinevate strateegiate mõisteid. See on aga segadust tekitav ning seeläbi motivatsiooni vähendav, kui teema käsitlusel ei järgita ühtset terminoloogiat.

3. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

Tartu Ülikooli kriminoloogia professor Jüri Saar on tabavalt märkinud, et tänane läänemaailma kriminoloogia on jäänud oma tavapärasesse raamidesse, kus ei suudeta kaasa rääkida muutuv maailmas orienteerumisel. Ta nimetab seda kriminoloogiliseks sisekaemuseks.⁵⁶ Selliselt võiks ülekantuna kirjeldada ka tänast politseitegevuste korraldust, kus 2010. aasta algul tööd alustanud uus sisejulgeoleku ühendasutus, Politsei- ja Piirivalveamet, on peamiselt keskendunud sisemiste protsesside mõtestamisele. Kuritegelik keskkond, aga ka avaliku korra olukord, esitavad samas üha uusi väljakutseid ning pilk sisekaemuselt tuleks suunata ka väljapoole ja püüda mõista toimuvaid protsesse. Kerkinud probleemidele tagantjärele kriminaal- või väärteomenetluslikult lähenemine toob varem või hiljem suuremaid tagasilööke, kui ei süüvita probleemide põhjustesse ning ei püüta ohtusid ennetada.

Kriminaalpolitseis on järelaktiivne ohtudele reageerimine võimust võtnud peale kriminaalmenetlusõiguse reformi 2004. aastal ning täheldatav on selle pidev süvenemine. See on ka loogiliselt mõistetav, sest menetluse keskseks institutsiooniks on tõstetud prokurör, kelle juhtimisel toimub kohtueelne uurimine. Prokuröri peamine eesmärk ning tulemuslikkuse indikaator on vaid jõustunud süüdimõistetav kohtuotsus. Taolise toimimisloogika puhul ei oma

⁵⁶ Saar, J., „Kuritegevus muutuv maailmas: kultuurilis-tsivilisatsiooniline lähenemine“, *Akadeemia* (2011), nr 9, 1697-1740, lk 1697.

mingit tähtsust kriminogeenses keskkonnas toimuv, kui see just otseselt ei mõjuta konkreetset menetlust või kohtupraktikat üldisemalt. Seeläbi käsitletakse ka kriminaalpolitsei töö tulemuslikkust peamiselt edukate kohtueelsete uurimiste pinnalt. Kõik tõendite hankimisest erinevad tegevused peavad olema seda toetavad. Erinevus on aktsepteeritav vaid õigusaktidega sätestatud või rahvusvaheliselt võetud kohustuste puhul. Järelikult on kriminaalpolitseis valdav menetluspõhine, mitte teabepõhine strateegia, kuna teabetöö ei ole antud juhul tähtis.

Teise probleemina näeb autor kriminaalpolitseis oma kogemustele tuginedes seda, et kriminaalteabe analüüsi erinevatelt tasanditelt on kadumas taktikaline analüüs. Riikliku ohuhinnangu koostamine, ehk analüüsi strateegiline tasand toetub paljuski Europol'i liikmelisusest tulenevatel kohustustel. Operatiivanalüüs konkreetsete menetluste toetamiseks küll toimib, kuid siingi on tendents analüütiku muutumisel pigem statistiks, kes majandab telekommunikatsiooni operaatorilt saadavate mahukate andmetega leidmaks tõendit või kinnitamaks olemasolevat. Vahepealne taktikaline analüüs, mis peaks üldistama madalama taseme kriminaalteavet ning andma sisendi strateegilisele tasandile, praktiliselt puudub, kuna see ei oma tõendamise seisukohalt olulist tähtsust. Niimoodi tekib aga paratamatult lõhe operatiivse ja strateegilise tasandi analüüsi vahel, milles kahju kannatab just viimane ning seeläbi ka juhtimisotsuste kvaliteet. Kui varasemalt täitsid seda tänases mõttes büroode ja talituste juhid põhitöö kõrvalt, siis tänaseks on sellest pigem loobunud. Järelikult tuleks kriminaalteabe analüüsi järjepidevuse, kõikehõlmavuse ning loogilise sidususe ja tsüklilisuse taastamiseks tuua operatiivtasandile juurde taktikalised analüütikud või anda see funktsioon üle kriminaalteabe valdkonda, kuhu see olemuslikult ka sobiks.

Kriminaalteabe halduse kaasaegse toimimise üheks nurgakiviks on vajaliku riist- ja tarkvara olemasolu ning infosüsteemide ja andmebaaside tõrgeteta toimimine. Kui neist esimesed kaks on veel rahuldaval tasemel, siis infosüsteemide tõrgeteta toimimine on saanud tänapäeval tõsiseks probleemiks. Nii töö autor kui ka arvukad kolleegid on igapäevaselt tunnistajaks sellele, et antud olulised töövahendid kas ei toimi või on neil tõsiseid probleeme sellega. 2008. aastal konsolideeriti siseministeriumi haldusalas pea kõik infovarad vastselt loodud ühtse Siseministeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse vastutusalasse. Aeg on näidanud, et selline otsus on küll võib-olla osutunud kasulikuks kuluefektiivsuse seisukohalt, kuid süsteemide toimimise kvaliteet on praktikas paraku märkimisväärselt langenud. Samas on seisukohti, et teenuste konsolideerimine omab potentsiaali vaid dubleerimise vältimise

seisukohalt ning kuluefektiivsust see ei tõsta.⁵⁷ Ehk teisisõnu, konsolideerimine ei too majanduslikku kokkuvõtet. Järelikult on siinkohal hädavajalikud muutused olukorra normaliseerimiseks. Töö autori arvates saaks vähemalt kriminaalpolitsei talle vajalike info-tehnoloogiliste ressursside haldamisega ise hakkama, nagu see oli enne konsolideerimist. Lisaks eeltoodule kasvaks ka sisejulgeolek ja selle kvaliteet vastupidiselt tänasele olukorrale, kus kriitilistes olukordades infosüsteemide tõrked või mitte toimimine võivad põhjustada märgatavaid ohte sisejulgeolekule.

Kriminogeenset olukorda kirjeldatakse klassikaliselt läbi kuritegevuse statistika. Tänapäeval on selle statistika esitamise ja interpreteerimise monopol liikunud peaaegu täiesti justiitsministeeriumi valdusse. Selle aluseks on lihtne poliitiline kokkulepe, kuid taustalt võib aimata ka seaduses sätestatud keeldu, et kohtueelse uurimise andmeid võib avaldada vaid prokuratuuri loal. Vahetevahel kohtab avalikkuses ka kommentaare, mille on andnud spetsialist või reeglina poliitik. Täiesti eraldi formaat on veel krimisaated, mis autori teadmiste põhjal psühholoogiast pigem tekitavad avalikkuses hirmu kui selgitavad olukorda. Siinkohal aitaks autori meelest ühiskonna paremaks informeerimiseks see, kui tuua kommunikatsioonivälja tagasi rohkem kriminaalpolitsei juhte ja spetsialiste oma lihtsas keeleformaadis edasiantavate selgitustega selle asemel, et iga politseilise sündmuse taustaks on reeglina vaid sisselülitatud vilkuritega alarmsõiduk. Seda funktsiooni võiksid täita ka kommunikatsioonispetsialistid, kuid teabe valdamiseks ning adekvaatseks mõistmiseks peaksid nad asuma kriminaalteabe üksuse juures, et olla jooksvalt kursis toimuvaga. Viimati toodud ettepanek oleks aktuaalne ka kaasaegsete nõ infosõdade kontekstis.

Töö autori seisukohalt tuleks ümber korraldada ka tänaste regionaalsete kriminaalteabe teenistuste tegevus. Need ei peaks endasse koondama mitte niivõrd konkreetseid menetlusi toetavaid operatiivanalüütikuid, kui pigem taktikalise analüüsi spetsialiste, kes regionaalsel tasandil täidaksid ka strateegilise analüüsi funktsiooni, kuid üleriiklikus mõttes oluliselt panustaksid ka üldpildi mõistmisele läbi oma sisendi andmise strateegilistesse kriminaalteabe ja –luure toodetesse. Selliste regionaalsete nõ kriminaalteabe keskuste loomist on autori teada eelmisel aastal ka arutatud, kuid antud otsuse langetamisest ahjuks andmed puuduvad.

Kirjeldatud kriminaalteabe keskuste toimimiseks on vajalik need ka mehitada pädeva koolituse saanud spetsialistidega. Taolised koolitused saaks korraldada siseriiklike või

⁵⁷ Thibault, E. A., *et al*, *Proactive Police Management*, 8th ed. (Prentice Hall: 2011), p 384.

välismaiste spetsialistide kaasamisel ning täiendkoolituste vormis, sest tänane politsei koolitussüsteem seda ei võimalda veel. Nii politsei põhikoolituse kui bakalaureuseõppe puhul on täna valitud kompetentsipõhise õppe metoodika. Autori meelest ei saa taolisele õpetamiskompetentsile rajada ka täiendkoolitust, kuna analüütiku töös läheb vaja väga palju teoreetilistel käsitlustel põhinevaid teadmisi, mida aga kompetentsipõhine õpe ei võimalda. Inimesed, kes on teadlikud (ingl k „*knowledgeable*“), mitte ainult ei valda infot, vaid omavad ka võimet seda integreerida ja raamistada oma kogemuste, eriteadmiste ja otsustuste kontekstis.⁵⁸ Viimast tuleks silmas pidada ka antud ametnike koolitamisel.

Tänane õiguslik raamistik toetab teabepõhise politseitegevuse rakendamist vaid osaliselt. Teabe kogumisel rõhutab antud strateegia aktiivsust inimallikatega töötamisel ning nendelt saadava teabe olulisust, kuna see info pärineb otseselt kuritegelikust keskkonnast. Jälitustegevuse regulatsioon on aga äärmiselt kriminaalmenetluse keskne ning suunatud peamiselt järelaktiivselt tõendite kogumisele. Organiseeritud kuritegevus ei ole fenomen, millele avalikkus tavalisel moel juhib õiguskaitse tähelepanu, nagu seda oleks näiteks avaliku korra rikkumise puhul. See tähendab, et politseil peab olema mingi süsteem, kuidas tuvastada organiseeritud kuritegevuse olemasolu ning sellega seotud isikuid. Veelgi olulisem on aga omada võimekust mõistmaks, millised on need kuritegelikud tegevused ning kuidas kuritegelik ettevõtlikus opereerib.⁵⁹ See võimekus peab olema tagatud ka seadusandlikult ning kohaselt õigusriigile, kus olulist väärtust omavad isikute põhiõigused ja –vabadused. Teabehankeline tegevus on täna kahjuks rahuldavalt reguleeritud vaid JAS-is. Autor on seisukohal, et kriminaalpolitsei teabehankeline tegevus organiseeritud jm tõsise kuritegevuse tõkestamisel võiks toimuda samuti tuginedes JAS-ile. Või siis peaks välja töötama sarnastel põhiõiguste riive lubatavuse põhimõtetel eraldi õigusakt, näiteks nimetusega „organiseeritud jm tõsise kuritegevuse tõkestamise seadus“. Arusaadavalt on see poliitiliselt vägagi tundlik teema, arvestades jälitustegevuse mõiste kõrget demoniseerituse astet Eestis, kuid loodetavasti jõuab vastav ettepanek ka seadusandjani läbi siseriikliku kriminaalteabe mudeli väljatöötamise protsessi, mis on juba käivitunud.

Kriminaalpolitsei pidev täiendõpe ja selle vajadus oleks lausa eraldi tööd vääriv teema, kuid siinkohal on autor juba tulevikku vaatavalt seisukohal, et kriminaalpolitsei järjest kasvavate

⁵⁸ Dean, G., *et al*, *Organized Crime: Policing Illegal Business Entrepreneurialism* (Oxford University Press: 2010), p 124.

⁵⁹ Brown, S. D., *et al*, *Combatting International Crime: The Longer Arm of the Law* (Routledge-Cavendish: 2008), p 24.

ning pidevalt muutuvate täiendkoolitusvajaduste rahuldamiseks peaks kriminaalpolitsei juhtkond ning Sisekaitseakadeemia kaaluma eraldi Kriminaalpolitsei Instituudi loomist sarnaselt Sisejulgeoleku Instituudile. See võimaldaks täiendkoolitustel ka pisut akadeemilisemat lähenemist ning samuti soodustaks pädevate lektorite kaasamist teistest kõrgkoolidest ning välisriikidest. Siinkohal on ka üsna ilmne kriminaalpolitsei kui organisatsiooni huviatus aktiivselt osaleda selliselt korraldatud täiendõppes läbi oma pädevate spetsialistide kaasamise, kui on olemas ka kaasaegsed õppekavad, -materjalid ja –tingimused. Eks ole ju elukestev õpe teatavasti üks põhiväärtusi, mis aitab püsida tööturul ning samas soodustab kaasaegselt haritud personal ka organisatsiooni arengut.

KOKKUVÕTE

Käesoleva lõputöö eesmärgiks oli anda põhjalikum teoreetiline käsitlus teabepõhisest politseitegevusest kui kaasaegseimast politseitöö strateegiast, mis ei tähenda vaid kriminaalpolitsei tegevuse paradigma muutust, vaid on mõtestatult rakendatav pea kõigis tänastes politseitöö valdkondades. Olgu selleks siis korrakaitse, piirivalve või kodakondsus- ja migratsioon. Nagu tööst nähtub, võis mõningaid sellesuunalisi muutusi Eestis märgata juba rohkem kui kümme aastat tagasi ja neid pidevalt lisandub.

Teabepõhise politseitegevuse strateegiat on töös vaadeldud läbi teiste tuntumate politseitöö mudelite analüüsi ja võrdluse. Töö jälgitavuse mõttes on varasemaid tõekspidamisi kas kummutatud, võrreldud paralleelselt teabepõhise politseitöö mudeliga või püütud sobitada varasemaid tõdemusi tänapäevasemasse konteksti. Eelkõige nähtub tööst selgelt, et kogukonnakeskse politseitöö strateegia oma algsel kujul ei sobitu kaasaegsesse sisejulgeoleku arhitektuuri. Selle teatavaid komponente saab ja on vahel mõistlik kasutada lühieesmärkide saavutamiseks, kuid pikas perspektiivis ei ole need võimelised tõrjuma kaasaegseid aktuaalsemaid ohte ühiskonnas. Jätkusuutlikuks võiks pidada pigem teabepõhise politseitöö strateegiat, kui seda rakendada vastavalt kohalikule olukorrale ning kombinatsioonis teiste kaasaegsemate politseitöö mudelitega.

Samuti kõneleb nii kogukonnakeskse politseitöö kui probleemile orienteeritud politseitöö rakendamise vastu Eestis asjaolu, et nende strateegiate madalaimal tasemel rakendajatel, ehk nõ tänavataseme politseinikel, on kõrge kaalutluse kohustus ja vastutus. Kaalutlusõiguse rakendamiseks peab aga olema omandatud piisavalt teoreetilisi käsitlusi õigusest, kriminoloogiast, psühholoogiast jne, sest kõiki elulisi olukordi ei ole võimalik lihtsalt ette näha. Kahjuks ei võimalda aga sellise pädevuse saavutamist senine kompetentsipõhine lähenemine nii esmases väljaõppes kui ka rakenduskõrgharidusõppes. Ainete teoreetilistel käsitlustel põhinev magistriõpe toodab küll potentsiaalseid juhte, kuid puuduvad nende tarkade otsuste elluviijad.

Põhjalikumalt on töös analüüsitud Eesti politsei tegevusi, mis oma olemuselt või sisult on sarnased teabepõhises politseitegevuses rakendatule. Antud käsitlus põhineb töö autori üle kahekümneaastasel töökogemusel kriminaalpolitseis ning on seeläbi subjektiivne vaade probleemidele, nende olemusele ning põhjustele.

Samuti on subjektiivsed töös välja toodud järeldused ning ettepanekud. Esmajärjekorras juhib autor tähelepanu sellele, et kriminaalpolitseis on kadumas taktikalise tasandi analüüsivõimekus. See omakorda pärsib teabepõhise politseitegevuse elluviimist, kuna katkeks kriminaalteabe analüüsi süsteemsus, järjepidevus ja tsüklilisus. Selle vältimiseks teeb autor ettepaneku, et menetlusüksuste juurde loodaks eraldi taktikaliste analüütikute ametikohad või antaks see pädevus koos ressursiga hoopis teise valdkonda, näiteks kriminaalteabe üksusele.

Käesoleva aja tõsise ning tööd takistava probleemina on välja toodud info-tehnoloogiliste ressursside vajalikul määral mittetoimimine. Autori seisukohalt võivad nimetatud puudused teatud soodusolukorras sündmuste eskaleerumisel viia tõsiselt sisejulgeolekut ohustavate olukordadeni. Siinkohal ainuvõimaliku lahendusena käesoleval ajal ja situatsioonis näeb autor seda, et kriminaalpolitseiliste ülesannete täitmiseks vajalikud infovarad ja nende arendus toodaks Siseministeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskusest tagasi kriminaalpolitsei haldusesse.

Kuigi teabepõhise politseitöö mudelisse sobituvalt on prefektuurides kriminaalteabe teenistused, ei täida nad tänasel päeval eriti neid ülesandeid, mis sobiksid käsitletava politseitöö strateegiaga. Vajalikuks toimimiseks peaks sellisel kujul, peamiselt menetlusi toetavate üksuste asemel, saama neist kriminaalteabe keskused, mis oleksid ühest küljest

strateegilise analüüsi kohalikuks tasandiks ning samas olema enam sidustatud riikliku strateegilise analüüsiga, andes pädevama sisendi kuritegevuse ohuhinnangute ja teiste kriminaalteabe toodete valmimiseks, mille tõttu võiks kasvada ka juhtimisotsuste kvaliteet.

Kõige põletavamana probleemina, mis haakub kõigi eeltoodutega, on antud töös välja toodud kriminaalpolitsei täiendõppe küsimus. Selle tänane korraldus ei vasta nendele ootustele ja vajadustele, mis tulenevad kuritegeliku keskkonna pidevatest muutustest ja arengutest. Samuti ei rahulda vajadusi tänane kompetentsipõhise õppe mudel, sest kriminaalpolitsei poolt hallatavad probleemid on sageli komplitseeritud ning vajavad kajastamisel pigem teoreetilisi käsitlusi kui konkreetses situatsioonis sellele olukorrale pädeva töösoorituse kinnistamist. Võimaliku lahendusena näeb autor siinkohal Kriminaalpolitsei Instituudi loomist Sisekaitseakadeemia juurde, mis soodustaks probleemide käsitlemisele akadeemilisemat lähenemist ning aitaks kaasata täiendõppe protsessidesse ka praktiseerivaid spetsialiste nii kodumaalt kui mujalt.

Töö formaadi tõttu ei leia siin käsitlust küsimused teabepõhise politseitegevuse strateegia sidususest politseitegevust korraldavate, samuti nende finantseerimist toetavate strateegiadokumentidega. See vääriks kindlasti põhjalikumat uurimist, kas nimetatud strateegiliste aluste põhjal on täna üldse võimalik organisatsioonis rakendada teabepõhist töömudelit ja millises mahus, või peaks nendes sisse viima vajalikke korrekture.

Eeltoodud põhjusel ei ole eriti põhjalikult käsitletud ka teabepõhise politseitegevuse strateegia rakendatavust tänases õigusruumis. Nimetatud strateegia on oma olemuselt vägagi ennetav ja õigusrikkumiste suhtes eelaktiivne. Seetõttu tuleks ka põhjalikumalt uurida põhiõiguste riive ning isikuandmete kaitse kontekstis, kas selline politseiline ennetav sekkumine probleemi põhjustesse on tänases õigusruumis üldse võimalik, kas on hädavajalikud vastavad seadusmuudatused ning kuidas toimib taoline õiguslik regulatsioon riikides, kus väidetavalt järgitakse teabepõhise politseitegevuse põhimõtteid ja vastavat strateegiat. Ühe võimaliku lahendusena seadusandliku lõhe ületamiseks pakub autor välja ettepaneku, et kriminaalpolitsei teabehankeline tegevus organiseeritud jm tõsise kuritegevuse tõkestamisel võiks olla reguleeritud sarnaselt JAS-ga või isegi seda rakendades. Alternatiivina oleks autori arvates vajalik JAS-ga sarnastel õiguslikel põhimõtetel ülesehitatud organiseeritud jm tõsise kuritegevuse tõkestamise seadus.

Kokkuvõtteks tuleb tõdeda, et teabepõhise politseitegevuse strateegia elluviimiseks Eestis on potentsiaali ning isegi vajadust, milleks tuleb aga eelkõige teha kohased strateegilised juhtimisotsused, koostada tegevuskava ning asuda seda ellu viima. Teabepõhise politseitegevuse rakendamine Eestis saab olema tõsiseks väljakutseks kogu politseiorganisatsioonile.

SUMMARY

Subject of the bachelor's thesis is Intelligence-led Policing as one of the most discussed policing strategies of the 21st century. Dating back to the end of 90's of previous century, it became more actual after the 9/11 terrorist attacks in United States which were followed by similar tragic events in Madrid and London. US Senate Commission summarised the main cause of 9/11 attacks as "intelligence failure". US law enforcement and intelligence communities observed different indications of possible intensions of terrorist's, but relevant actions did not followed. These incidents in consolidation with globalization and European developments in human rights issues forced law enforcement to rethink the current policing paradigm where reactivity and investigation-led approach prevailed. Law enforcement in Europe on the same time faced also attempts to reanimate the Community Policing. All that directed a new policing strategy, which is more relevant to tackle threats caused by serious and organized crime.

Thesis observes most important modern policing strategies which led to the formation of Intelligence-led Policing. First part of thesis examines Community Policing, Problem-oriented Policing, Compstat, UK National Intelligence Model (NIM) and basics of Intelligence-led Policing (ILP). Through the study of key elements of observed strategies author tried to identify strengths and weaknesses of concrete strategy. The most proactive and therefore relevant to the ILP, author found to be NIM. As other strategies occurred to be mainly reactive, nevertheless, they include components which might support ILP in certain conditions.

Second part of thesis contains theoretical approach to the ILP. It gives an overview of the essence of ILP and also core issues of it. This part of thesis also examines possible indications of ILP in nowadays strategic policing approaches in Estonia. Author found appropriate to ILP Estonian criminal intelligence system KAIRI and intelligence sharing culture of last decade. But, mentioned benefits on author's opinion felt some fallbacks lately, mainly due to the operational reliability of IT systems and that's for it needs to be improved. On another hand author is confirmed that approach of criminal police to tackle serious and organized crime is still mainly reactive and investigation-led in Estonia. ILP is also not fully supported by the national legislation which is more following evidence collection than intelligence operations.

In conclusions author gives several proposals to implement ILP in Estonia and to improve criminal police efficiency in general. First of all the disappearing tactical level of criminal intelligence analyses should be reanimated and brought back to the current criminal intelligence model. In this perspective work and staff of local criminal intelligence units should be reviewed. Based also on personal experience, author believes that technical problems with information system can be solved by bringing maintenance back from the consolidated ministerial body to the hands of National Criminal Police. If implementing ILP, it also takes remarkable efforts to train and retrain both specialist and executive staff. On author's opinion the current competence-based training model is not sufficient for that and more academic approach is needed. Therefore Criminal Police Institute within Academy of Security Sciences might be appropriate to fill this gap. It would also support to bring in more foreign relevant competence to introduce it in national training. Another gap to fulfil is the legal base for implementing ILP. Past decade's debates around intelligence activities lead to the situation which is more investigative-led than intelligence-led. To introduce and support more proactive approach on the field of tackling serious and organized crime, in author's opinion one of the solutions would be providing to criminal police the same legal instruments as they are given to the security services for the collection of intelligence. Alternative to that would be passing of a specific law on tackling serious and organized crime which include appropriate measures to collect and handle intelligence.

For the final conclusion author is on opinion that ILP has a great perspective to be introduced in Estonian law enforcement and first steps for that are already taken.

KASUTATUD ALLIKAD

Brown, S. D., *et al*, *Combatting International Crime: The Longer Arm of the Law* (Routledge-Cavendish: 2008)

Cordner, Gary W., Scarborough, Kathryn E., *Police Administration, Seventh Edition* (New Providence, NJ: Anderson Publishing, 2010)

Dean, G., *et al*, *Organized Crime: Policing Illegal Business Entrepreneurialism* (Oxford University Press: 2010)

Harfield, C., *et al*, *The Handbook of Intelligent Policing* (Oxford University Press: 2008)

Häkkinen -Nyholm, H., Nyholm, J.-O., *Organisational Behaviour Knowledge as a Tool for Fighting Organised Crime. Research* (Vantaa, Finland, National Bureau of Investigation: 2011)

Kaasik, J., *Kogukonnakeskne politseitöö. Ülevaade teooriast ja praktikast. Õpik* (Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2007)

Laos, S., „Riigi sisejulgeolekut tagava jälitustegevuse eesmärgid ja kontroll. I“, *Akadeemia* (2008), nr 11, 2403-2445

Ratcliffe, J., *Intelligence-Led Policing* (Cornwall: Routledge, 2011)

Rogers, C., *et al*, *Police Work: Principles and Practice* (Routledge: 2011)

Saar, J., „Kuritegevus muutuvast maailmas: kultuurilis-tsiivilisatsiooniline lähenemine“, *Akadeemia* (2011), nr 9, 1697-1740

Thibault, E. A., *et al*, *Proactive Police Management, 8th ed.* (Prentice Hall: 2011)

Justiitsministeerium, „Registreeritud kuriteod 2003-2011“ (2012), <<http://www.just.ee/56150>> (10.04.2012)

National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, „The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. Executive Summary“ (2004), <http://www.9-11commission.gov/report/911Report_Exec.htm> (10.04.2012)

Police999 Discussion Forums (2005), <<http://www.police999.com/forum/index.php?PHPSESSID=457f5034c9ba687380c428608e273395&topic=1946.msg17054#msg17054>> (09.04.2012)

Politsei- ja Piirivalveamet, „Elanike usaldus Politsei- ja Piirivalveameti vastu – veebruar 2011“ (2012), <<http://www.politsei.ee/et/organisatsioon/avalik-teave/uuringud-ja-analuusid/>> (10.04.2012)

Ratcliffe, J., Guidetti, R., *State police investigative structure and the adoption of intelligence-led policing* (Policing: An International Journal of Police Strategies and Management, volume 31, issue 1, 2008), 109-129, p 109, <<http://jratcliffe.net/papers/index.htm>> (14.04.2012)

U.S. Department of Justice, „Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture“ (2005), <www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/210681.pdf> (10.04.2012)

Õiguskantsler, „Arvamus korraikatseseaduse eelnõu kohta“ (2007), <<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=93502&u=20120411124746>> (11.04.2012)

Reimand, L., „Kriminaalteabe mudel“, esitlus kriminaalpolitsei juhtgrupis 26.04.2011, keskkriminaalpolitsei (2011)