



SISEKAITSEAKADEEMIA
ESTONIAN ACADEMY OF SECURITY SCIENCES

TOIMETISED: LISA

2014 (12)

Peatoimetaja:

Lauri Tabur

Tegevtoimetaja:

Annika Talmar-Pere

Tallinn 2014

Toimetuskolleegium:

Lauri Tabur, Sisekaitseakadeemia rektor, peatoimetaja
Annika Talmar-Pere, Sisejulgeoleku instituudi juhataja asetäitja-teadur, tegevtoimetaja
Ramon Loik, Sisekaitseakadeemia teadus- ja arendusprorektor
Jaan Huik, Sisekaitseakadeemia emeriitprofessor
Helmo Käerdi, Sisekaitseakadeemia emeriitprofessor
Feliks Angelstok, Sisekaitseakadeemia professor
Jüri Saar, Tartu Ülikooli kriminaalõiguse, kriminoloogia ja kognitiivse psühholoogia
õppetooli professor
Peeter Päts, Rootsi Höskolan Väst dotsent
Lisa A. Mets, USA Florida osariigi Eckerd College asepresident
Matti Waitinen, Helsingi Päästekooli rektor
Peter Ruzsonyi, Ungari Rahvusliku Avaliku Teenistuse Ülikooli professor
Wybe Douma, Hollandi T.M.C. Asser Instituudi vanem õigusnõunik
Gergely Toth, Ungari Kaitseväe õigusnõunik
Gilad Noam, Iisraeli Heebrea Ülikooli lektor
Uno Silberg, Sisekaitseakadeemia finantskolledži direktor
Merle Tammela, Sisekaitseakadeemia õppeosakonna arendusjuht
Alar Just, Sisekaitseakadeemia päästekolledži dotsent
René Värk, Tartu Ülikooli rahvusvahelise õiguse dotsent
Anna Markina, Tartu Ülikooli õigussotsioloogia lektor

Kontakt:

Lauri Tabur, lauri.tabur@sisekaitse.ee
Annika Talmar-Pere, annika.talmar@sisekaitse.ee

Käsikirjad:

Laekunud käsikirjadele kohaldatakse kahepoolset pimeretsenseerimist kui artikli juures pole näidatud teisiti
Käsikirjad saata aadressil: teadusinfo@sisekaitse.ee
Viitamisreeglid on saadaval siin: <http://sisekaitse.ee/vormistamis-ja-viitamisreeglid/>

Kirjastaja:

Sisekaitseakadeemia
Kase 61, 12012, Tallinn

Trükitud: Printon Trükikoda AS

ISSN 1736-8901
ISSN-L 2346-6006

Sisukord

Eessõna	5
Eelduste loomine Sisekaitseakadeemia sisejulgeoleku kutse- ja kõrghariduse erialaõppejõudude jätkusuutliku karjääri- ja rotatsioonimudeli väljatöötamiseks Siseministeeriumi haldusalas	7
Kaalutusõiguse teostamine: teooriast praktikani	30
Päästeameti ülesanded riiklikus kriisireguleerimise süsteemis	58
Suunad ja väljakutsed terrorismivastases võitluses Ameerika Ühendriikide õiguskirjanduse näitel	83
Menetleja õiguse rakendajana või õiguse kasutajana tõendite kogumisel kohtueelses menetluses	103
Registreeritud kuriteod ja kriminalistide osalus aastate lõikes Põhja prefektuuri näitel	125
BitCoin: General and Criminal Analysis of the Decentralized Virtual Currency	145
Finantsteenuste käibemaksuga maksustamine Euroopa Liidus ja mõned mõtted käibemaksuseaduse täiendamiseks	173
Vanglaametnike kehaline võimekus: miks see oluline on ja kuidas ametnikud oma võimete arendamisse suhtuvad?	196

Research note Sentences for sexual offences against children – an analysis from Iceland	210
Research note Driver’s license training and accident prevention in Hungary	219
Research note Understanding and Combating Transnational Organized Crime in the Baltic Sea Region	232
Psühholoogiline kaitse on Eesti omariikluse nurgakivi	247

Eessõna

Hea lugeja

Hoiad käes Sisekaitseakadeemia Toimetiste Lisa ajaloolist numbrit. Kuna Toimetised (ETIS 1.2) ilmub 2013. aasta sügisest rahvusvahelise väljaandena vaid ingliskeelsena, ilmub Toimetiste Lisa (ETIS 1.3) sellest aastast eraldi väljaandena, koondades endasse materjale, mis Toimetiste põhinumbri kaante vahele ei jõudnud. Tegemist on Lisa esimese ja samas ka viimase numbriga, mis ilmub paberkujul. Kuna Lisa sihtgrupiks on eelkõige Sisekaitseakadeemia töötaja ja õppur, peame me silmas pidama ka seda, millist kirjasõna nüüdisaja lugejad, eelkõige õppurid, tarbivad. Ehk siis hakkab Toimetiste Lisa alates 2015. aastast ilmuma ainult elektroonilisena, olles veebi vahendusel ligipääsetav nii akadeemia liikmetele kui ka meie partneritele. Usume, et selline lähenemine võimaldab senisest veelgi enam keskenduda kvaliteetse teadusesõna viljelemisele ning anda võimaluse lugejateni tuua enam õppekirjandust, uuringumärkmeid või lihtsamaid populaarteaduslike käsitlusi sisejulgeoleku teemadel.

Sarnaselt ülaltoodule on üles ehitatud ka käesolev Toimetiste Lisa number, mis sisaldab nii akadeemilisi käsitlusi kui ka esialgseid mõttearendusi sisejulgeolekuga seonduvatel teemadel ehk siis uuringumärkmeid, mis ei ole läbinud Toimetiste kohustuslikku retsenseerimist. Toimetuse soov on jätkuvalt katta käsitlustega võimalikult lai ampluaa sisejulgeolekuga seonduvat. Näiteks inimkapitali ja tööprotsesside temaatika. Pidevalt ja dünaamiliselt muutuv julgeolekukeskkond, kus on samas väga piiratud arvul töökäsi, sunnib ka sisejulgeolekuasutusi üha enam mõtlema sellele, kuidas võimalikult efektiivselt kasutada seda potentsiaali, mis meil olemas on, ning kuidas üles ehitada asjakohaseid organisatsioone. SIKARO projektist kunagi alguse saanud, pakub inimkapitali piisavus ka akadeemia inimestele väga mitmeid väljakutseid. See teema leiab kindlasti käsitlust veel ka tulevikus.

Peale inimkapitali teemade on Toimetiste Lisas seekord põnevaid arutelusid ka näiteks virtuaalraha Bitcoin'i käibeletulekust ning tõendite kogumise ja haldusorgani kaalutusõiguse temaatikast. Sinna vahele veel kümme kord käsitlust erinevatelt autoritelt, kellest kaugeimad on seekordsesse Toimetiste Lisasse panustanud Islandilt.

Peale akadeemilisemate käsitluste leiab Lisa eraldi artiklite plokist neli kaastööd ka uuringumärkmete alateemas. Need teemad on Toimetiste Lisa kaante vahele toodud, et ärgitada edasi diskuteerima ning arendama nende märkmete põhjal eraldi uurimusi, mille tulemusi võiks siis juba avaldada Toimetiste põhinumbris. Seepärast kutsume üles tutvuma ka uuringumärkmetega ning algatama autoritele tagasisidet andes asjakohast akadeemilist diskussiooni.

Meeldivat lugemist!

*Lauri Tabur
peatoimetaja*

Eelduste loomine Sisekaitseakadeemia sisejulgeoleku kutse- ja kõrghariduse erialaõppejõudude jätkusuutliku karjääri- ja rotatsioonimudeli väljatöötamiseks Siseministeeriumi haldusalas

Anne Valk

Sisekaitseakadeemia õigus- ja sotsiaalteaduste keskuse juhataja

Elina Orumaa

Sisekaitseakadeemia personaliarendusosakonna personalidirektor

Mairit Kratovitš

Sisekaitseakadeemia õigus- ja sotsiaalteaduste keskuse lektor

Shvea Järvet

Sisekaitseakadeemia sisejulgeoleku instituudi lektor

Sirli Aron

Sisekaitseakadeemia personaliarendusosakonna arendusjuht

Märksõnad: erialaõppejõud, karjäär, rotatsioon, värbamine, ootused, sisejulgeolek

Sissejuhatus

Kvalifitseeritud ja motiveeritud töötajate olemasolu on Eesti sisejulgeoleku poliitika strateegiliste eesmärkide eduka elluviimise üks eeltingimusi. Et seda tagada, võtab artikkel vaatluse alla sisejulgeoleku valdkonna ametnikke koolitava haridusasutuse Sisekaitseakadeemia (SKA), kus viimastel aastatel on

probleemiks olnud tööjõu pakkumus õppejõudude ametikohtadele. Tööjõu pakkumuse vähesusele viitavad mitmed arvulised näitajad. Näiteks ütleb statistika, et keskmine kandideerijate arv õppejõudude ametikohtadele on aastatega järk-järgult kahanenud – kui 2009. aastal oli konkursi ühele õppejõu ametikohale keskmiselt 5,3 inimest kohale, siis 2010. aastal oli see keskmiselt 1,2; 2011. aastal 1,4 ja 2012. aastal 1,1 inimest kohale. Samal ajal on SKAs aktuaalne tööjõu vananemine – 2012. novembri seisuga on SKA õppejõudude keskmine vanus 44,5 aastat ning keskmine staaž SKA õppejõuna 8,1 aastat, sh politseiõppejõudude keskmine vanus on 47 aastat ja keskmine staaž SKA õppejõuna 9,9 aastat ning päästeõppejõudude keskmine vanus 44 aastat ja keskmine staaž SKA õppejõuna 6,2 aastat.¹ Vähene konkurents õppejõudude ametikohtadele koos õppejõudude vananemisega võivad keskpikas perspektiivis viia tööjõu puuduseni akadeemilises personalis. Liiga pikk tööstaaž õppejõuna viitab aga sellele, et õppejõudude kui eriteenistujate praktilised oskused nõrgenevad, nad kaotavad sideme neid lähendanud sisejulgeolekuala ametiasutusega ning viimased pole enam huvitatud nende naasmisest.

Eriteenistujate praktiliste oskuste säilimise vaatluses on oluline käsitleda roteerimist SKA ja teiste sisejulgeolekuala asutuste vahel, mida praegu takistab asjaolu, et praeguses õigusruumis puudub ühtne regulatsioon SKA ja teiste sisejulgeolekuala asutuste vahelise liikumise hõlbustamiseks. Kuigi nii politsei- kui päästeametnikel on võimalik töötada akadeemias korraliste õppejõudude ning koosseisuliste külalisõppejõududena, on nende teenistuslik liikumine SKA-sse ja tagasi ametisse sisuliselt reguleerimata. Üldises avalikus teenistuses reguleeritakse ametniku tähtajalist üleviimist teise ametiasutusse avaliku teenistuse seaduse (ATS) §-ga 33, andes võimaluse roteerida ametnik teatud perioodiks teise ametiasutusse tööle ilma vahepealse teenistusest vabastamise, puhkusearvestuse katkestamise, lõpparve väljasmaksmise ning uuesti teenistusse võtmiseta.² ATS § 33 SKA politsei- ega päästeametnikele laieneda ei saa, sest SKA ei ole ametiasutus.³ Politseiametnikud võivad politsei ja piirivalveseaduse (PPVS) § 33 lg 1 kohaselt töötada SKAs erinevatel ametikohtadel, sh õppejõudude ametikohtadel.⁴ Politseia-

1 Andmed pärinevad SKA personaliarendusosakonna andmekogust.

2 Avaliku teenistuse seadus, 13.06.2012, jõustunud 01.04.2013 — RT I, 06.07.2012, 1 ... RT I, 26.03.2013, 3, § 33.

3 Vabariigi Valitsuse 28.01.2010 määruse nr 12 „Sisekaitseakadeemia põhimäärus“ § 1 lõike 3 kohaselt on Sisekaitseakadeemia Siseministeeriumi hallatav riigiasutus, st akadeemia ei ole ametiasutus.

4 Politsei- ja piirivalveseadus, 06.05.2009, jõustunud 01.01.2010 — RT I 2009, 26, 159 ... RT I, 26.03.2013, 2, § 33 lg 1.

metnikest erialaõppejõudude akadeemiasse ja tagasi politseiasutusse roteerimise analüüsimisel saab lähtuda PPVS § 61 lõigetest 1–3. PPVS § 61 lõike 1 grammatilisest tõlgendusest võib järeldada, et seadusandja on soovinud piiritleda SKA politseiametnikele võimaldatavaid sotsiaalseid tagatiseid vaid akadeemiasse tähtajaliselt (kuni 5 õppeaastaks) nimetatud isikutele, ning ka neile on tagatud vaid teatud osa teenistussuhtega kaasnevatest subjektiivsetest õigustest.⁵ Selline regulatsioon ei toeta tõenäoliselt erialaõppejõuks roteerimist, sest määratlemata on sotsiaalsed tagatised PPVS mõttes ning naasmisel ei ole endisele õppejõule garanteeritud senise töötasu säilimine. Päästeametnike roteerimist reguleerib aga avaliku teenistuse regulatsioon, mille erisused on sätestatud päästeteenistuse seaduse (PäästeS) §-ga 10¹.⁶ Sarnaselt PPVS-le välistatakse PäästeS-s päästeametnike roteerimine kohaliku omavalitsusüksuse asutusse, mida üldine avalik teenistus võimaldab. Õppejõudude roteerimine on päästeteenistusõiguses reguleerimata ning kuna SKA on valitsusasutuse hallatav asutus, ei ole see võimalik ka kooskõlas PäästeS §-ga 10¹. Seetõttu võib järeldada, et õppejõuks roteerimine on päästeteenistusõiguses reguleerimata ning õppejõuks liikumisega kaasnev võimalik päästeteenistusalaste tagatiste kaotus (sh võimalus jääda pärast õppejõuna töötamist päästeasutusse tagasisivõetamata) on päästeametniku enda vastutusel. Eelnimetatud juriidilised erisused võivad kaasa tuua vähesse huvi õppejõuna töötamise vastu.

Nimetatud probleemid tööjõu puuduse ning õppejõudude roteerimisega ohustavad pikas perspektiivis Eesti Vabariigi sisejulgeolekut, kuivõrd kvalifitseeritud õppejõud kannavad olulist rolli nii enda järelkasvu kui tulevaste siseriikliku korra tagajate väljakoolitamisel. Seega, tegemist on olulise kitsaskohaga, mistõttu on vajalik otsida uusi võimalusi SKA akadeemilise personali pakkumuse suurendamiseks, vaadeldes õppejõudude värbamist ja karjääri ning nende roteerimist SKA ja teiste sisejulgeolekuala asutuste vahel.

Õppejõudude värbamisprobleem koos juriidiliste tõkenditega võeti erilise tähelepanu alla SIKARO programmi raames, mille eesmärk on tagada sisejulgeolekupoliitika strateegiliste eesmärkide elluviimiseks vajalik inimvara juhtimine.⁷ SKA käivitas koostöös Siseministeriumi, Politsei- ja Piirivalveametiga ning Päästeametiga SIKARO programmi raames 2012.

5 *Ibid*, § 61 lg 1-3.

6 Päästeteenistuse seadus, 31.01.2008, jõustunud 01.03.2008 — RT I 2008, 8, 57 ... RT I, 26.03.2013, 2, § 10¹.

7 SIKARO programmi kohta on võimalik täpsemalt lugeda: <www.sisekaitse.ee/sikaro>

aastal Euroopa Sotsiaalfondi kaasfinantseeritava projekti „Sisejulgeoleku õppejõudude akadeemia“. Projekti eesmärk on välja töötada jätkusuutlik ja kuluefektiivne kontseptsioon sisejulgeoleku valdkonna erialaõppejõudude karjääri- ja rotatsioonisüsteemi rakendamiseks eespool nimetatud asutuste vahel.⁸ Et saada sisendit projekti efektiivseks elluviimiseks, oli vajadus teha käesolev kvalitatiivne uuring, mille eesmärk on selgitada välja SKA kutse- ja kõrghariduse erialaõppejõudude värbamisega seotud probleemid ja huvigruppide ootused õppejõududele ning teha ettepanekud sisejulgeoleku valdkonna hariduse pakkumist toetava karjääri- ja rotatsioonisüsteemi ülesehitamiseks.

Uuringuga otsiti vastuseid kolmele uurimisküsimusele:

1. Milline peaks olema SKA erialaõppejõud?
2. Millised on põhjused, miks ei soovita ja miks soovitakse tulla SKA-sse erialaõppejõuks?
3. Millised on erialaõppejõudude karjääri- ja rotatsioonisüsteemi ülesehitamise erinevad võimalused?

Artikkel käsitleb nimetatud uurimisküsimustega seonduvaid teoreetilisi lähtekohti, uurimismetoodikat ning uuringu tulemusi ja tõlgendusi.

1. Teoreetilised lähtekohad

1.1. Nägemus õppejõust

Kõrghariduses mõistetakse üha enam, et õppejõud ei ole pelgalt teadmiste vahendaja, ning seoses täiskasvanute koolitamisega on nii õppejõu kui koolitaja rolle teaduskirjanduses palju uuritud. Lähtuvalt ülikooli õppeprotsessi iseärasustest ja iseloomust on võimalik tinglikult eristada kolme rolli: 1) õppeprotsessi, õpetamise ja juhendamise seotud rollid (nt õppematerjalide koostamine); 2) õppimise toetamise ja suunamisega seotud rollid; ja 3) suhtlemisega seotud rollid (nt kuulaja).⁹ Jarvis näeb õppejõudu kahes põhilises rollis, millest üks on seotud õppijate juhendamise ja toetamisega ning teine õppejõu enda arenguga, hõlmates eelkõige teadus- ja arendustegevuse-

8 Projekti tegevuste kohta on võimalik täpsemalt lugeda: <www.sisekaitse.ee/teadus/sikaro/rahvusvahelised-arendusprojektid-2/>

9 Jõgi, L., „Õpetama õppimine kui ülikooli õppejõu professionaalsuse kujunemise eeldus ja võimalus“ – Pilli, E., Jõgi, L., ja Ristolainen, T. (toim) *Õppimine ja õpetamine avatud ülikoolis* (Tartu Ülikooli Kirjastus, 2005) 114-124, lk 119.

ga seonduvat (õppejõud kui uurija).¹⁰ Õppejõu arengus mängib olulist rolli algaja õppejõu õppejõuks kujunemise protsess. Karm ja Remmik uurisid algajate õppejõudude kujunemist läbi fotointervjuude ja leidsid, et algajate õppejõudude arengutee võib kulgeda erinevates suundades, millest lähtuvalt võetakse omaks kas õpetamiskeskne või õppimiskeskne lähenemine. Õppejõu kujunemist mõjutavad nii ülikoolide traditsioonid kui ka õppejõu toetamine, omandatud vajalikud oskused, õppemeetodid, üliõpilaste suhtumine.¹¹ Seega on oluline mõista ja teadvustada, et õppejõud on kõrgkoolis mitmetes erinevates rollides, mis kõik mõjutavad õppekvaliteeti.

Õppimine võib toimuda informaalsetes ja formaalsetes situatsioonides, teadvustamata ja teadlikult.¹² Kõrgkooli õppeprotsessi käsitletakse formaalsete õppesituatsioonidena, kus kavatsusliku õppimise toetamine eeldab protsessi põhjalikku kavandamist, professionaalset elluviimist ning süsteemset ja süstemaatilist hindamist. Formaalses õppesituatsioonides on eriti olulisel kohal õppimist toetavad eeldused nagu infrastruktuur, õppematerjalid, keskkond ja pädevad õppejõud.¹³ Artikkel võtab vaatluse alla just viimasena nimetatud eelduse – kvalifitseeritud õppejõu – keskendudes õppejõu professionaalsele identiteedile, mis on õppejõu arengu eelduseks ning mida on kõrgkooli õppekvaliteedi tagamiseks oluline analüüsida. Õpetava inimese professionaalse arengu eesmärk on muuta oma professionaalset praktikat, uskumusi ja arusaamu nii, et õppijad saaksid paremini õppida, mida on võimalik teha aga siis, kui õppejõul on selge nägemus oma professionaalsest identiteedist.¹⁴ Õppejõud ise kirjeldavad oma professionaalset ideaali ja selle kujunemist mõjutanud tegureid erialaste teadmiste, õpetamiskogemuste ja isikuomaduste kaudu. Õppejõu professionaalse arengu ja õpetamiskogemuste kaudu võib ideaalpilt ajas muutuda.¹⁵ Professionaalne identiteet on viimasel ajal kujunenud keskseks uurimisteenaks eelkõige haridusuuringute

10 Jarvis, P., *Adult education and lifelong learning: theory and practice* (London: Routledge, 2010), p 114.

11 Karm, M. ja Remmik, M., „Algajate õppejõudude õpetamisarusaamad fotointervjuude põhjal“, *Eesti Haridusteaduste Ajakiri* (2013), nr 1, 124-155, lk 147.

12 Jarvis, P., *Paradoxes of Learning* (San Francisco: Jossey-Bass, 1992) ref Jõgi, L., „Õpetama õppimine“, *supra nota* 9, lk 124.

13 Jõgi, „Õpetama õppimine“, *supra nota* 9, lk 124.

14 Guskey, T. R., „Professional Development and Teacher Change“, 8 *Teachers and Teaching: Theory and Practice* (2002), No 3-4 ref Karm, M., *Eesti täiskasvanute koolitajate professionaalsuse kujunemise võimalused* (Tallinna Ülikooli Kirjastus, 2007), lk 19.

15 Haamer, A., Lepp, L. & Reva, E., „The dynamics of professional identity of university teachers: reflecting on the ideal university teacher“, 2 *Studies for the Learning Society* (2012), No 2-3, 110-120, p 117.

valdkonnas¹⁶ ning see väljendub selles, kuidas õppejõud määratlevad ennast läbi oma tegevuse ja võrreldes teistega.¹⁷ Inglismaal kutseõpetajate seas tehtud uuringust selgus, et õppejõu erialase enesemääratluse ehk õppejõu professionaalse identiteedi omaksvõtmist ja kujunemist võivad mõjutada õppejõu varasemad erialad ja elukogemused koolitajana ning eelnenud eriala väärtused ja põhimõtted.¹⁸

Tulenevalt õppejõu erinevatest rollidest ning õppejõu professionaalse identiteedi analüüsimise vajadusest õppejõudude värbamisprotsessi tõhustamiseks ning õppekvaliteedi tagamiseks püstitati esimene uurimisküsimus, mille eesmärk on välja selgitada, milline peaks olema SKA erialaõppejõud, kes töötab SKA-s põhikohaga ja õpetab sisejulgeoleku valdkonna erialaseid õppeaineid nii kutse- kui ka kõrghariduse tasemel. Seejuures on oluline märkida, et erialaõppejõuna töötamise eeldus on erialane sisejulgeoleku valdkonna tööstaaž ning erialaste õppeainete all mõeldakse SKA politseija piirivalvekolledžis ja päästekolledžis õpetatavaid erialaaineid. Uurimisküsimusele vastust otsides on oluline analüüsida sisejulgeoleku valdkonna erialaeksperdi kujunemist erialaõppejõuks läbi professionaalse identiteedi ja välja selgitada, kuidas organisatsioonil oleks võimalik toetada sisejulgeoleku valdkonna eksperdi kujunemist SKA erialaõppejõuks.

1.2. Mõjutegurid õppejõuna tööleasumiseks

Super nimetab karjäärriks rollide kombinatsiooni, mida inimene elu jooksul endale võtab ja läbi mängib.¹⁹ Karjäärivalik on keeruline otsus ja sõltub paljudest asjaoludest. Näiteks Watt ja kaasautorid toovad õpetamisega seotud karjäärivalikul olulise tegurina välja isiku sisemisi väärtusi ja omandatud os-

16 Anteliz, E. A., Coombes, P., & Danaher, P. A., 2006; Beijaard, D., Meijer, P. C., & Verloop, N., 2004; Gaudelli, W., and Ousley, D., 2009; Soreide, G. E., 2006 ref Hamman, D., *et al* „Using Possible-Selves Theory to Understand the Identity Development of New Teachers“, 26 *Teaching and Teacher Education* (2010), No 7, 1349-1361, p 1350.

17 Lasky, S., „A Sociocultural Approach to Understanding Teacher Identity, Agency and Professional Vulnerability in a Context of Secondary School Reform“, *Teaching and Teacher Education* (2005), No 21, ref Hamman, D., *ibid*, p 1350.

18 Robson, J., Bailey, B., & Larkin, S., „Adding Value: Investigating the Discourse of Professionalism Adopted by Vocational Teachers in Further Education Colleges“, 17 *Journal of Education and Work* (2004), No 2, 183-195, p 187.

19 Super, D. E., *The Psychology of Careers* (New York: Harper & Row, 1957) ref Super, D. E., „A Life-span, Life-space Approach to Career Development“, 16 *Journal of Vocational Behavior* (1980), No 3, 282-296, p 282.

kusi (nt töö huvitavus ja isiku kvalifikatsioon), väliseid isikliku kasuga seotud faktoreid (nt kindel palk, pikk puhkus) ning sotsiaalse kasulikkuse vajadust (nt panustamine teise indiviidi arengusse).²⁰ Vroom rõhutab, et kuigi paljud inimesed muudavad mingil ajahetkel oma töökohta, on selle tegevuse psühholoogilised ja majanduslikud kulud sageli suured, eriti kui töökoht eeldab laiemat ettevalmistust või koolitust.²¹ Ackerman ja Heggstad²² ning Ackerman ja Beier²³ peavad karjäärivalikul määravaks indiviidi võimeid, huvisid ja iseloomu, mida nad vaatavad koostoimivatena, kuna võimete tasemest ja iseloomu kalduvustest sõltub sageli eduvõimalus konkreetsetes töös ning huvidest omakorda motivatsioon ülesannet teha. Lisaks mõjutab karjäärivalikut inimese valmisolek uuteks väljakutseteks või selle puudumine. Karjäärivaliku negatiivsete mõjutajatena nähakse vastuolulist informatsiooni ning isiku vähest arusaama endast, töövõimalustest ja informatsiooni saamise viisidest.²⁴

Kokkuvõttes toovad nii varasemad kui kaasaegsemad teoreetikud välja kolm peamist tegurit, mis karjäärivalikut mõjutavad:

- arusaam iseendast ja sellest, mida väärtustatakse ja tähtsustatakse;
- teadmine, millised on tööga seotud võimalused ja tingimused;
- oskus ratsionaalselt kahte esimest kombineerida.²⁵

Vroom nimetab neid tegureid ootuseks, kasulikkuseks ja valentsiks.²⁶ Esi-mese teguri puhul on inimesel ootus, et ta saab võetud ülesandega hakkama, kuna ta usub oma võimetesse ja tal on selge ettekujutus oma potentsiaalset. Teine tegur on seotud nii rahuloluga võimalikust tööst kui ka selle eest saadavate tasude ja hüvedega tulevikus. Ning valents kolmandana aitab

20 Watt, H. M. G., *et al.*, „Motivations for Choosing Teaching as a Career: An International Comparison Using the FIT-Choice Scale“, 28 *Teaching and Teacher Education* (2012), No 6, 791-805, p 797.

21 Vroom, V. H., *Work and Motivation* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995), p 58.

22 Ackerman, P. L. & Heggstad, E. D., „Intelligence, Personality, and Interests: Evidence for Overlapping Traits“, 121 *Psychological Bulletin* (1997) No 2, 219-245, p 239.

23 Ackerman, P. L. & Beier, M. E., „Intelligence, Personality and Interests in the Career Choice Process“, 11 *Journal of Career Assessment* (2003), No 2, 205-218.

24 Gati, I., Krausz, M. & Osipow, S. H., „A Taxonomy of Difficulties in Career Decision Making“, 43 *Journal of Counseling Psychology* (1996), No 4, 510-526, p 512; Albion, M. J. & Fogarty, G. J., „Factors Influencing Career Decision Making in Adolescents and Adults“, 10 *Journal of Career Assessment* (2002), No 1, 91-126.

25 Parsons, F., *Choosing a Vocation* (Boston: Houghton Mifflin, 1909), ref Albion, *ibid*, p 92; Vroom, *Work and Motivation*, *supra nota* 21; Richardson, P. W. & Watt, H. M. G., „I've Decided to Become a Teacher: Influences on Career Change“, 21 *Teaching and Teacher Education* (2005), No 5, 475-489, p 479, 487; Watt, „Motivations for Choosing Teaching“, *supra nota* 20, p 793.

26 Vroom, *Work and Motivation*, *supra nota* 21.

inimesel hinnata seda, kui palju pingutust uus karjäär temalt nõuaks või millest tuleb selle tõttu loobuda. Nimetatud tegurid peavad kõik koos eksisteerima, et inimene hakkaks konkreetsele karjäärivalikule mõtlema. Kui puudub usk endasse ja oma edusse, siis ei hakata proovima. Kui eduootus on olemas, aga ei nähta valikuga seonduvat kasu ega piisavat arengupotentsiaali, siis tõenäoliselt on tulemuseks samuti loobumine. Ning kui kasu on olemas, aga see on inimese hinnangul pingutamist ei vääri, siis motivatsioon valikut teha puudub taas. Siinkohal ei saa ära unustada, et inimese eelistused võivad muutuda, kui muutub tema ettekujutus töö sobivusest ja kättesaadavusest. Kui töö kättesaadavus tõuseb, kasvab ka soov seda omada.²⁷

Kokkuvõttes võib öelda, et enamik karjääriteooriaid rõhutavad inimese ja potentsiaalse töö sobivust. Vroom'i sõnul ei tehta valikuid ainult töö, vaid ka organisatsioonide vahel, kus töötada. Kuigi tavaliselt valib inimene elukutse enne organisatsiooni (nt õpib õpetajaks), ei ole ameti ja organisatsiooniga seotud valikud üksteisest sõltumatud. Õppejõu karjääri kasuks otsustades limiteerib isik oma võimalused organisatsioonidega, mis palkavad õppejõude. Samuti limiteerib mõne organisatsiooni valik tihti inimese võimalused valida muude tööde vahel, mida võiksid pakkuda teised organisatsioonid.²⁸ Siit võib järeldada, et karjääri vahetamisega seotud otsuseid ei tehta hetke ajendil, vaid need on seotud põhjaliku eeltööga.

Lähtudes eespool käsitletud karjäärivalikut mõjutavatest teguritest, tõstatati teine uurimusküsimus, et välja selgitada asjaolud, mis mõjutavad inimese otsust tulla SKAsse õppejõuna tööle (sh tööle tulemise ja tulemata jätmise põhjused).

1.3. Erialaõppejõudude karjääri- ja rotatsioonisüsteemi ülesehitamise erinevad võimalused

Organisatsioonisisene karjääri planeerimine tähendab töötajate karjääri-alast arengut toetavate personalijuhtimise süsteemide loomist, sisaldades mitmesuguseid programme ja tegevusi (nt koolitused, mentorlus), mis on

27 Gottfredson, L. S., „Gottfredson's Theory on Circumscription, Compromise and Self- Creation“ — Brown, D. & Brooks, L. (eds), *Career Choice and Development* (San Francisco: Jossey-Bass, 2002) 85-145, p 100, 107.

28 Vroom, *Work and Motivation*, *supra nota* 21, p 58-59.

mõeldud töötaja tööalase arengu edendamiseks ja organisatsiooni vajaduste rahuldamiseks.²⁹

Klassikalises mõttes koosnevad organisatsioonisisised formaalsed karjäärisüsteemid karjääriteede kavandamisest, personali järgnevuse planeerimisest, karjäärialaste infosüsteemide loomisest, mentorlus- ning arenguprogrammidest töötajate erinevatele gruppidele.³⁰ Kui traditsiooniline lähenemine karjäärisüsteemidele võttis arvesse eelkõige organisatsiooni tööjõu vajadusi ning eeldas ametlike reeglite ja programmide olemasolu, siis kaasaegses maailmas on suhtumine formaalsetesse ja jäikadesse karjäärisüsteemidesse muutunud – organisatsioonid ei saa muutlikkus keskkonnas välja töötada pikaajalisi karjääriplaanega garanteerida töötajatele pikaajalist töösuhet. Edu tagab organisatsioonile tööjõu paindlik planeerimine ja rakendamine, et vajaduse korral oleks võimalik keskkonnamuutustele kiiresti reageerida.³¹ Samas aga ei tohiks organisatsioonid täielikult loobuda karjääri võimaluste pakkumisest, sest töötaja karjäärialane edu või ebaedu on tihedalt seotud tema identiteedi, enesehinnangu ja töörahuloluga. Kui töötaja tunnetab organisatsioonisiseste arengu- ja karjääri võimaluste puudumist, võib see põhjustada stressi, motivatsiooni langust ja võõrandumist organisatsioonist. Tagajärjeks on see, et organisatsioonid seisvad silmitsi väga komplekssete karjääriootustega, mille täitmine muudab suhted töötajatega keerukateks.³² Sel põhjusel on karjää-

29 De Vos, A., Dewettinck, K. & Buyens, D., „The Professional Career on the Right Track: A Study on the Interaction Between Career Self-Management and Organizational Career Management in Explaining Employee Outcomes“, 18 *European Journal of Work and Organizational Psychology* (2009), No 1, 55-80; Griffin, A. E., Colella, A. & Goparaju, S., „Newcomer and Organizational Tactics: an Interactionist Perspective“, 10 *Human Resource Management Review* (2000), No 4, 453-474.

30 Armstrong, M., *A Handbook of Human Resource Management Practice* (London: Kogan Page Limited, 2000), p 560, 564-565; Knowdell, R., *Building a Career Development Program* (California: Davies- Black Publishing, 1996), pp 2-5; Dessler, G., *Human Resource Management* (Pearson Education Ltd, 2013), p 356-358; Saeed, T., Mansor, N.N.A., Sameera, S., Anis-ul-Haq, M. & Ishaq, M. H., „Organizational socialization: individual and organizational consequences“, 4 *International Journal of Academic Research* (2012) 96-101; Gibson, S.K., „Whose Best Interests Are Served? The Distinction Between Mentoring and Support“, 7 *Advances in Developing Human Resources* (2005), 470-488, p 470.

31 Taylor, S., *Resourcing and Talent Management* (London: Chartered Institute of Personnel and Development, 2010); Zaleska, K. J. & Menezes, L. M. „Human Resources Development Practices and Their Association with Employee Attitudes: Between Traditional and New Careers“, 60 *Human Relations* (2007), No 7, 987-1018.

32 Granrose, C. S. & Portwood, J. D., „Matching Individual Career Plans and Organizational Career Management“, 30 *The Academy of Management Journal* (1987), No 4, 699-720; Knowdell, *Career Development, supra nota* 30, 356-358; Crawshaw, J. R., „Justice Source and Justice Content: ►►►

riplaneerimise tehnikatest rõhk koondunud töötajate oskuste mitmekülgele arendamisele, rotatsioonile ning horisontaalsetele karjääriteedele,³³ et aidata töötajatel omandada mitmekülgeid teadmisi ja oskusi, mida on võimalik rakendada mitmetel töökohtadel erinevates töökeskkondades.³⁴

Eeltoodu tõttu seisavad organisatsioonid dilemma ees – kas panustada töötajate karjääri arendamisse või mitte? Pikaajalisi karjääriplanee enam töötajatele võimaldada ei saa, kuid töötajate huvi on oma teadmisi ja oskusi pidevalt arendada, et tööjõuturul konkurentsivõimelisena püsida. Üha enam on fookuses töötaja enda initsiatiiv arenda, muutuda ning õppida uusi teadmisi ning oskusi. Organisatsiooni vastutuseks on paindliku ja mitmekesiste arenguvõimalustega keskkonna loomine.³⁵ Kokkuvõtvalt seisneb eduka karjäärisüsteemi väljakutse selles, kuidas organisatsioonisiseseid karjääriplaneerimise võimalused ja töötajate individuaalsed karjäärisoovid ühendada viisil, mis on mõlemale osapoolle kasulikud ning mis toovad kaasa töötajate motivatsiooni ja oskuste/teadmiste arengu (ka lühiajalisema töösuhte puhul).

Et ühildada organisatsioonisiseseid karjääriplaneerimise süsteeme ning töötajate individuaalseid karjäärisoove, tõstatati kolmas uurimisküsimus, mille eesmärk on selgitada välja erinevad võimalused karjääri- ja rotatsioonisüsteemi arendamiseks sisejulgeoleku valdkonnas.

Evaluating the Fairness of Organizational Career Management Practices“, 16 *Human Resource Management Journal* (2006), No 1, 98-120; Dessler, *HRM, supra nota* 30, p 353.

33 Schmidt, S., „The New Focus for Career Development Programs in Business and Industry“, 31 *Journal of Employment Counseling* (1994), No 1, 22-28; Antoniu, E., „Career Planning Process and Its Role in Human Resource Development“, 10 *Annals of the University of Petrosani, Economics* (2010), No 2, p 13-22.

34 Chermack, T., Lynham, S. & Ruona, W., „Critical Uncertainties Confronting Human Resource Development“, 5 *Advances in Developing Human Resources* (2003), No 3, p 257-271.

35 Schmidt, Career Development, *supra nota* 33; De Vos, A. & Buyens, D., „Organizational Versus Individual Responsibility for Career Management: Complements or Substitutes“, *Vlerick Leuven Gent Management School Working Paper Series* (2006); Dessler, *HRM, supra nota* 30, p 354; Abele, A. E. & Wiese, B. S., „The Nomological Network of Self-management Strategies and Career Success“, 81 *Journal of Occupational and Organizational Psychology* (2008) 733-749; Lips-Wiersma, M. & Hall, D., „Organizational career development is not dead: a case study on managing the new career during organizational change“, 28 *Journal of Organizational Behavior* (2007) 771-792.

2. Metoodika

Uurimisstrateegiana kasutati fenomenograafiat, mille eesmärk on inimeste kogemuse kirjeldamine, analüüsimine ja mõistmine.³⁶ Uuringuga sooviti teada saada ja kirjeldada inimeste kogemusi erialaõppejõududena või erialaõppejõudude osas, neid kogemusi analüüsida ja mõista ning tuua välja erisusi. Uuringu tulemusena selgitati välja, kuidas näevad ja mõistavad erialaõppejõu rolli, värbamist ning karjääri- ja rotatsioonisüsteemi ülesehitamise võimalusi erinevad sihtrühmad, kes erialaõppejõududega kokku puutuvad.

Andmekogumismeetodina kasutati poolstruktureeritud süvaintervjuud. Intervjuud tehti 2012. aasta maist kuni augustini. Intervjueerimisel ja andmeanalüüsil osalesid Anne Valk, Mairit Kratovitš, Triin Roosve, Mari Käbi (SKA õigus- ja sotsiaalteaduste keskus), Shvea Järvet (SKA sisejulgeoleku instituut), Elina Orumaa ja Oliver Pagel (SKA personaliarendusosakond). Iga intervjuud tegi üks intervjueerija, v.a pilootintervjuud, kus kohapeal oli mitu intervjueerijat. Kogutud andmed transkribeeriti ja kodeeriti. Andmeanalüüsi meetodina kasutati sisuanalüüsi, milleks kasutati 2012. aasta septembrist kuni novembrini kvalitatiivse andmeanalüüsi programmi NVivo.

Valimi koostamisel lähtuti mitmekesisuse printsiibist, et saada võimalikult paljude erinevate sihtgruppide seisukohti. Inimesed, keda intervjueeriti, valiti välja neljas erinevas kategoorias:

- SKA õppeüksuste juhid ja personaliarendusosakonna juht (kokku 14 inimest);
- SKA-s põhikohaga töötavad koosseisulised erialaõppejõud (kokku 13 inimest);
- SKA töövõtulepingulised õppejõud ehk sisejulgeoleku valdkonna eksperdid, kes töötavad põhikohaga sisejulgeoleku valdkonnas ja käivad SKA-s üksikuid õppeaineid või loenguid lugemas (kokku 12 inimest);
- sisejulgeoleku valdkonna ametite juhid ja personalijuhid (Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet, Siseministerium) (kokku 14 inimest).

Kokku intervjueeriti 53 inimest (Tabel 1), kellel hulgas oli nii mehi kui naisi ning kellel on erineva pikkusega staaž sisejulgeoleku valdkonnas ja õppejõuna.

³⁶ Marton, F., „Phenomenography- Describing Conceptions of the World Around Us“, 10 *Instructional Science* (1981) 177-200 ref Laherand, M-L., *Kvalitatiivne Uurimisviis* (Tallinn: Infotrükk, 2008), lk 143.

Tabel 1. Valim

VALIM	SUGU		VALDKOND				HARIDUS			STAAŽ SISEJULGE- OLEKU VALDKONNAS				STAAŽ ÕPPEJÕUNA				
	M	N	politsei	piirivalve	pääste	personaliekspert	kõrgharidus	magistrikraad	doktorikraad	1-10 aastat	11-15 aastat	16-20 aastat	21 ja rohkem aastat	1-2 aastat	3-5 aastat	6-10 aastat	11 ja rohkem aastat	puudub
Koosseisulised erialaõppejõud (n=13)	9	4	9	2	2	0	5	8	0	2	2	2	7	1	2	4	6	0
koosseisuvälised erialaõppejõud (n=12)	9	3	6	1	5	0	4	7	1	3	4	2	3	5	4	3	0	0
erialaõppejõudude juhid (n=14)	6	8	6	2	5	1	5	8	1	1	6	4	3	3	2	3	3	3
ametite juhid (n=14)	11	3	6	2	4	2	4	10	0	1	3	6	4	5	2	2	0	5
Kokku (n=53)	35	18	27	7	16	3	18	33	2	7	15	14	17	14	10	12	9	8

Igale intervjueeritavale esitati vastavalt sihtrühmale 9-10 põhiküsimust, mida täpsustati mõnel juhul lisaküsimustega. Intervjuu keskmine pikkus oli 1 tund. Intervjuu küsimused olid põhiosas kõigile ühesugused, aga vastavalt sihtrühmale esitati spetsiifilisi küsimusi ehk oli ka teatud erisusi. Näiteks SKA koosseisulistelt õppejõududelt küsiti: „Miks otsustasite tulla SKA-sse koosseisulise erialaõppejõuna tööle?“, töövõtulepingu alusel töötavalt õppejõult küsiti: „Miks otsustasite tulla SKA-sse erialaseid loenguid lugema?“ Ameti juhilt küsiti: „Kas võtaksite SKA erialaõppejõu oma asutusse tööle? Millised on poolt- ja vastuargumendid? Kuidas suhtute, kui asutuse tippspetsialist läheks SKA-sse erialaõppejõuks?“

3. Uuringu tulemused ja tõlgendused

3.1. Nägemus õppejõust

Esimese uurimisküsimusega sooviti välja selgitada, milline peaks olema erialaõppejõud, kes töötab SKA-s põhikohaga ja õpetab sisejulgeoleku valdkonna erialaseid õppeaineid.

Vastuseks uurimisküsimusele, ütlesid kõik intervjueeritavad, et erialaõppejõul peaks kindlasti olema **erialase töö praktiline kogemus** sisejulgeoleku valdkonnas enne pedagoogilise töö alustamist SKAs. Kogemuse pikkuse osas oldi samuti sarnastel seisukohtadel, rõhutades olenevust haridustasemest ja õpetatavast erialaainest. Kõik vastajad väitsid, et erialaõppejõuks kandideerijal peaks eelnev erialane kogemus olema üle 3 aasta, seejuures SKA juhid ja õppejõud kinnitasid vähemalt viieaastase kogemuse vajalikkust. Varasem kogemus on vajalik, et näha oma eriala laiemalt, olla võimaline vastama kadettide erinevatele küsimustele ning suuta loengutundi ära sisustada. Samuti arvati, et kui kutseõppe kadetid ootavad õppejõult rohkem praktiliste teadmiste ja oskuste edasiandmist, siis kõrghariduse õppejõududele on oluline rohkem sisejulgeoleku valdkonna ja eriala mõtestamine ning seoste loomine.

Eelneva õpetamiskogemuse olemasolu vaatluses väitsid SKA ja ametite juhid, et täiskohaga õpetamise alustamisel tuleks kasuks, kui inimene on enne olnud ametis sisekoolitaja või käinud akadeemias töövõtulepingu alusel loenguid lugemas. Nii on võimalik enne näha, kas hea ekspert oskab oma teadmisi kadettidele edasi anda ja kas talle sobib õppejõutöö. Samas tõid ametite juhid välja selle, et õpetamise oskus on arendatav, mistõttu akadeemia peaks pakkuma algajatele õppejõududele vastavaid koolitusi ja tuge. SKA õppejõud rõhutasid aga eelneva koolitajakogemuse olemasolu olulisust õppejõu kiirel edasiarenemisel, õppemetoodikate teadlikumal kasutamisel, enesekindluse tekkimisel ja uue rolliga kohanemisel. Viimast kinnitasid ka töövõtulepingulised õppejõud, kes ütlesid, et alguses olid nad hädas õppeaine ülesehitamisega, et anda edasi sisejulgeoleku valdkonna teadmisi, kadettide arengut hinnata ning aine omandamist kontrollida. Üks vastuse näide ameti juhilt: „[...] kui inimesel teadmiste edasiandmise oskust ei ole, siis võib olla nii tark, et hiilgab öösel, aga kasu sellest midagi pole“. Samas jäädi erinevatele seisukohtadele, kas õppejõudude värbamisel peaks nõudma eelnevat õpetamiskogemust või mitte.

Teadus-, arendus- ja loometegevuse (edaspidi TAL) puhul rõhutasid SKA juhid, et värbamisel ei saa nõuda uutelt inimestelt, et neil oleks kogemus teadus- ja arendustegevuses, aga oluline on, et inimesel oleks valmisolek ja soov sellega tegeleda. Õppejõu karjääri alguses ootavad juhid õppejõult TAL tegevusena pigem õppematerjalide koostamist ning erialaste praktiliste kogemuste mõtestamist ja analüüsimist. Ametite juhid rõhutasid sisulise teadustöö vajadust rahvusvahelise tasandil. SKA õppejõudude seas tõdeti, et TAL on akadeemias prioriteet, kuid lahknevusi on õppejõudude motivatsioonis teadustööd teha. Näiteks väga praktilisi sisejulgeoleku valdkonna erialaaineid õpetavad erialaõppejõud ei mõista teadustöö tegemise kohustust ning soovivad selle asemel tegeleda pigem õppevahendite arendamisega. Samas selgitas enamik õppejõude, et neil oleks soov osaleda teadusuuringutes, kui keegi protsessi juhiks, ning tõdesid, et õppetöö kvaliteet paraneb tuntuvalt, kui õppes rakendada ja tutvustada teadusuuringute tulemusi. SKA õppejõudude arvates on oluline, et akadeemias oleks tööl doktorikraadiga inimesed, kes koostöös eriala praktikutega ning teiste õppejõududega oleksid suuteli- sed tegema sisejulgeoleku valdkonna rakendusuuringu- id olulistel teemadel. Töövõtulepingulised õppejõud ütlesid uuringus korduvalt, et sõna „teadus“ pigem hirmutab neid – see on üks põhjus, miks nad eelistavad töötada sise- julgeoleku valdkonnas praktikuna ja käia akadeemias põhitöö kõrvalt üksi- kuid õppeained õpetamas. Samuti tõid mitmed töövõtulepingulised õppe- jõud välja asjaolu, et kuigi neile pakuks huvi teadustegevusega tegelemine, ei ole ametis põhitöö kõrvalt selleks aega ning puuduvad ka vastavad teadmi- sed ja oskused. Kõik sihtrühmad tõdesid, et kui õppejõud õpetab magistri- õppe tasemel, siis ta peaks teadustööga kindlasti tegelema.

Intervjuudes rõhutati, et erialaõppejõul peaks olema **kahe võõrkeele väga hea oskus**. Enim toodi välja inglise ja vene keele oskuse vajadust, mis on oluline võõrkeelsete teadusartiklite läbitöötamiseks ja uuringute tulemuste tutvustamiseks. Nimetatud keelte valdamine on oluline ka rahvusvahelises suhtluses ja koostöös uuringute tegemisel. Samuti on õppejõududel ootus, et nad suudaksid ise inglise ja vene keeles loenguid anda. Lisaks inglise ja vene keele oskusele rõhutati soome ja saksa keele oskuse vajadust.

Haridusnõuete vaatluses öeldi, et õppejõul peaks olema vähemalt kõrghari- dus, kui õppejõud õpetab kutseõppe tasemel, aga üldiselt arvasid uuringus osalejad, et õppejõul võiks olla magistrikraad, eriti kui ta õpetab esimese ast- me kõrghariduse tasemel ja magistriõppele. Toodi ka välja, et SKA-s oleks

vaja rohkem doktorikraadiga õppejõude, kes oleksid oma valdkonna eksperdid, algataksid teadus- ja rakendusuuringuid ja juhiksid uurimisrühmi.

Ametipositsiooni osa toodi jällegi valdkonniti erinevalt välja – piirivalve ja pääste valdkonna esindajad arvasid, et enne õppejõuks hakkamist peaks inimesel olema juhtimiskogemus, samas politsei puhul toodi välja, et piisab, kui inimene on spetsialist, valdkonna hea ekspert. Üldiselt jäädi seisukohale, et eelmine positsioon (juht või mittejuht) ei ole õppejõuks kandideerimisel määrava tähtsusega ning sellest ei tohiks värbamisel valik sõltuda.

Väga palju töid kõik sihtrühmad esile õppejõudude **isikuomadusi** – erialaõppejõul peaks olema väga hea eneseväljendus- ja esinemisoskus, soov töötada noorte ja aktiivsete inimestega, paindlik mõtlemine, hea ajaplaneerimise oskus, suhtlemisoskus, motivatsioon, hea empaatiavõime ja entusiastlikkus.

Uurimisküsimusele vastust otsides ilmnes, et õppejõu erialase enesemääratluse, õppejõu professionaalse identiteedi omaksvõtmist ja kujunemist mõjutavad väga tugevalt koolitaja varasemad erialad ja elukogemused, aga ka hoiakud ja tõekspidamised. Praktiline sisejulgeoleku valdkonna kogemus ja taust määrab erialaõppejõu puhul väga palju – algaja õppejõud määratleb end alguses pigem sisejulgeoleku valdkonna eksperdina kui koolitaja või õppejõuna. Inimesed on pikka aega sisejulgeoleku valdkonnas töötades omaks võtnud väga tugevalt vastava valdkonna väärtushinnangud ja organisatsioonikultuuri. Selleks, et õppejõud hakkaks ennast määratlema ka koolitajana, on vajalik õpetamise kogemus ja õpetamise kogemuse kaudu hakatakse mõistma seda, mis on õppimine. Kui õppimist hakatakse väärtustama, toimub muutus hoiakutes ja tegevustes ning see mõjutab professionaalse identiteedi arengut õppejõuna. Kuna õppejõu karjääri alguses määratleb õppejõud end pigem praktikuna, siis SKA peaks sellega õppejõu motiveerituse säilitamiseks arvestama, pakkudes õppejõule näiteks võimalusi sideme säilitamiseks varasema töökohaga. Kuna õppejõu professionaalset identiteedi kujunemist mõjutavad hoiakud ja tõekspidamised, siis tuleks õppejõu professionaalse identiteedi arengut toetada ka eneseanalüüsi ja refleksiooni kaudu.

Uuringu üks huvitav uurimistulemus on ka see, et enamik sisejulgeoleku valdkonna eksperte räägivad erialaõppejõu määratluse juures palju

õpetamisest ja teadmiste vahendamisest, aga peaaegu üldse ei räägi sellest, kas ja milline on erialaõppejõu roll õppimise toetajana. Erialaõppejõu määratluse puhul jäädakse tihti algaja õppejõu kirjeldamise juurde. Lisaks rõhutavad intervjuueeritavad, et õppejõuks kujunemist toetab oma õpetatava eriala sidumine teadusuuringute tulemustega, koolitustest aktiivne osavõtt, eneseanalüüs ja ka mitteformaalne suhtlemine teiste õppejõududega. Õppejõu erialase enesemääratluse kujunemise aluseks on tugev oma kogukonna tajumine – normid, mis on välja kujunenud, põhiväärtused, eetilised printsiibid. Mida kauem ollakse erialal töötanud, seda tugevam on erialane enesemääratlus, kuna varasem elukäik ja tööalane karjäär kujundavad inimese hoiakuid, ootusi ja käitumist. Õppejõududele esitatud nõudmised on kõrged just seetõttu, et lõpetajad on tihti õppejõudude peegeldus. Õppejõudude õpetamise tase avaldub ka lõpetajate kvaliteedis, kes asuvad ametisse tööle. Ameti juhid ja töövõtulepingulised õppejõud esitasid uuringus ka oma ootuse, et SKA toetaks õppejõuks kujunemist ja õppejõu arengut.

3.2. Mõjutegurid õppejõuna tööleasumiseks

Uuringu käigus selgitati välja põhjused, miks ei tulda SKAsse õppejõuks, ning uuriti vastukaaluks ka tegureid, mis motiveerivad õppejõuna tööleasumist.

Enim takistab akadeemiasse tööletulemist **karjääri katkemise tunne**, mis väljendub hirmus, et ametist lahkudes kannatab erialane areng, ei saa hiljem ametisse samaväärsele ametikohale tagasi minna ning karjääri tuleb alustada nullist. Samas arvasid SKA õppejõud, et üldjuhul peaks õppejõuks olemisega kaasnema hilisem karjääritõus ametis, kuna inimene on ennast vahepeal arendanud ja näeb sisejulgeoleku valdkonda laiemalt. Ametite juhid rõhutasid, et õppejõuks minnes kaob ameti töötajal side praktikaga, mis vähendab tema konkurentsivõimelisust valdkondlikul tööpõlveturul.

Teine takistav tegur on konkurentsivõimetu **palk**. Õppejõu baastöötasu peetakse madalaks ning mittevastavaks õppejõule esitatavatele nõudmistele ja õppetöö ettevalmistustele kuluvale ajale. Palka peetakse erialakirjanduses välise motivatsiooni faktoriks,³⁷ aga kindlasti ei saa selle mõju alahinnata, kuna see toetab sisemist motivatsiooni.

37 Watt, „Motivations for Teaching“, *supra nota* 20.

Põhjustest kolmandal kohal on **asukoht**, mis puudutab nii koolide paiknemist üle Eesti kui ka võimalikku kolimist Ida-Virumaale. Pidev sõitmine, suured elamis- ja sõidukulud ning soov olla pere juures takistavad akadeemiasse tööletulemist. Nii esimese kui kolmanda põhjuse osas toetab uuringu tulemusi teooria, mille kohaselt võimalikud tööga seotud psühholoogilised ja majanduslikud kulud võivad olla oluliseks takistuseks karjääriotsuse tegemisel.³⁸

Neljas demotivaator on seotud õppejõu **töö sobivusega**. Toodi välja, et ametis töötades meeldib vahetu kokkupuude teenuse kasutajatega, operatiivne probleemide lahendamine ja tegutsemine ning võimalus erinevate protsesside otseseks mõjutamiseks. Nimetatud võimalused kaovad akadeemiasse tööleasumisel. Ühelt poolt võib siin märgata erinevate rollide nägemist ja väljatoomist oma karjääriga seonduvalt,³⁹ teisalt tunnetavad need inimesed selgelt praeguse elukutse seotust oma huvidega, mida on teorias välja toodud kui ühte peamist tegurit karjäärivalikute tegemisel.⁴⁰ On näha, et õppejõuks olemisega kardetakse limiteerida oma võimalusi ja jääda kõrvale endale olulistest tegevustest.⁴¹

Põhjustena nimetati ka informatsiooni puudust ja vähest müügitööd seoses SKA konkurssidega, suurt loengukoormust ja sellest tulenevat takistust end erialaselt arendada, õppejõu töö keerulisust ja suurt vastutust tulenevalt kõrgetest ootustest, ebakindlust õppejõu töö sisu ja koormuste täitumise osas, ühetaolisuse rõhutamist erinevatel akadeemilistel ametikohtadel, ehkki töö sisu ja maht on tegelikult väga erinevad, ning segadust SKA identiteediga. Viimase puhul rõhutati mõningaid vastuolusid nagu bürookraatlik organisatsioon vs õppeasutus, mis eeldab erinevaid töövõtteid, samuti akadeemia väline kuvand kutsekooli vs kõrgkoolina, mis eeldab erineval määral teadus-, arendus-, ja loometööd. Uuringu tulemused toetavad teooriat, mis rõhutab, et karjäärivaliku tegemisel on olulised informatsiooni olemasolu,⁴² usk oma võimetesse ja hakkamasaamisesse⁴³ ning organisatsiooni iseloom.⁴⁴

38 Vroom, *Work and Motivation*, *supra* nota 21, p 58.

39 Super, *The Psychology of Careers*, *supra* nota 19.

40 Ackerman, „Evidence for Overlapping Traits“, *supra* nota 22; Ackerman, „Career Choice“, *supra* nota 23.

41 Vroom, *Work and Motivation*, *supra* nota 21.

42 Gati, „Career Decision Making“, *supra* nota 24; Albion, „Career Decisions among adults“, *supra* nota 24.

43 Parsons, *Choosing Vocation*, *supra* nota 25; Richardson, „Career Change“, *supra* nota 25; Ackerman, „Evidence for Overlapping Traits“, *supra* nota 22; Ackerman, „Career Choice“, *supra* nota 23; Watt, „Motivations for Teaching“, *supra* nota 20.

44 Vroom, *Work and Motivation*, *supra* nota 21.

Kui võtta vastukaaluks mittetulemise põhjustele kokku uuringust selgunud peamised põhjused, miks SKA-sse tullakse, siis konkurentsituult esimene põhjus oli enesearendamine ja enese proovilepanek, eriti rõhutati võimalust saada rahvusvahelist koolitust ja osaleda rahvusvahelistes projektides. Lisaks leiti, et õppejõu töö on väljakutse ja võimaldab teha midagi uut. Samuti nimetati motiveerivaks paindliku tööaja olemasolu.

Viies eespool nimetatud põhjused ühtsesse tabelisse (tabel 2) ja seostades neid käesoleva osa teoorias käsitletud eduootuse, kasulikkuse ja valentsiga,⁴⁵ võib järeldada, et inimestele, kellele meeldib olemasolev töö (tabel 2, I veerg), on raske õppejõuks tulemist atraktiivseks teha, kuna nad ei seosta ennast selle rolliga (eduootust ei teki, kasulikkus ja valents on seega null). Kõigi teiste põhjustega, mis eduootust mõjutavad, on võimalik suuremal või vähemal määral tegeleda.

Tabel 2. SKA-sse tööletulemist ja mittetulemist mõjutavad tegurid Vroomi põhjal

Tegurid, mis mõjutavad eduootuse tekkimist ja tööletulekut negatiivselt	Tegurid, mida väärtustatakse ja mis mõjutavad tööletulekut positiivselt (kasulikkus)	Tegurid, mis kõige enam mõjutavad mittetulemise otsuse tegemist (valents)
Meeldib olemasolev töö	Enesearendamine ja enese proovilepanek (k.a rahvusvahelised koolitused)	Karjääri katkemise tunne
Informatsiooni puudus, müüdid	Millegi uue tegemine, vaheldus	Palga vastavus töö sisule
Suur koormus	Palk	Asukoht
Õppejõu töö keerulisus ja suur vastutus	Paindlik tööaeg	
Segadused SKA identiteediga		
Ebakindlus töö sisu osas		

Nende puhul, kelle jaoks on õppejõutöö seotud enesearendamisega (tabel 2 II veerg) ja kes suhtuvad sellesse kui võimalusse teha ja kogeda midagi uut, on ühtlasi eduootust lihtsam tekitada, sest neid ei kohuta õppejõu töö keerulisus ja suur vastutus. Neile tuleb anda võimalikult asjakohast infot ning tegeleda sisemiste ja väliste takistuste kõrvaldamisega, kaasa arvatud erinevate müütide ümberlukkamisega.

⁴⁵ *Ibid.*

Selgelt tuleks näidata õppejõu tööga kaasnevaid võimalusi. Et tagada erialade jätkusuutlikkus, on palk kindlasti see tegur, mis on ühine mõtlemiskoht nii SKA-le kui ametitele. Kõige problemaatilisemad on tabeli 2 kolmandas veerus olevad karjääri katkemise tunne, palga suurus ja asukoht ehk siis asjad, millest peaks loobuma. Uuringu põhjal on selgunud, et just need on tegurid, mis kõige enam potentsiaalseid õppejõude eemal hoiavad. Õppejõuks pürgija soovib teha midagi uut ning on valmis erialaseks arendustööks. Tema eduootuse ja kasulikkuse toetamiseks ja nende seose tugevdamiseks tuleb tegeleda sisemise selguse loomisega ning leida SKA ja ametite koostöös lahendused olemasolevatele probleemidele.

3.3. Erialaoõppejõudude karjääri- ja rotatsioonisüsteemi ülesehitamise erinevad võimalused

Kolmanda uurimisküsimuse eesmärk oli välja selgitada, millised on võimalused töötajate karjääri- ja rotatsioonisüsteemi loomiseks, et rahuldada õppejõudude individuaalseid karjäärieesmärke, kuid mis oleksid kooskõlas ka SKA vajadustega muutlikus keskkonnas. Kvalitatiivse andmeanalüüsi tulemusel võib uuringus osalejate ettepanekud jagada viide suurde gruppi:

- 1) **Erialaoõppejõudude rotatsioonisüsteem** – rotatsioonina käsitletakse süstemaatilist ametialast liikumist SKA õppejõukoha ja ametiasutuse vahel. Uuringu käigus pakuti välja kaks võimalust rotatsioonisüsteemi ülesehitamiseks. Leiti, et akadeemias võiks olla konkreetne grupp erialaoõppejõudusid, kes pidevalt roteerivad SKA ja ametiasutuse vahel roteerimisajaga alates 6 kuust kuni 5 aastani. Teise võimalusena nähti valdkondlike koolitajate väljaselgitamist, kes tegutsevad teatud ajal ametis sisekoolitajatena ning seejärel SKAs õppejõududena. Samas leiti, et toimiva süsteemi aluseks on ametliku koostöömemorandumi olemasolu kaasatud asutuste vahel ning selle järjepidev rakendamine. See on kooskõlas kaasaegsete karjääriplaneerimise teoreetiliste aluste ja uuringutega, mille alusel on karjäärisüsteem pigem töötajate ja organisatsiooni omavaheliste suhete juhtimine (mitte lihtsalt programmide väljatöötamine ja elluviimine), kus on oluline karjäärialaste otsuste reeglite ja otsuste selgus ja arusaadavus.⁴⁶

46 Crawshaw, „Fairness“, *supra nota* 32; Lips-Wiersma, „Career Development“, *supra nota* 35; Abele, „Nomological Network“, *supra nota* 35.

- 2) **Töötamine osajaga nii SKAs kui ametkonnas** – selgus, et osajaga töötamisel samaaegselt nii SKAs kui ka ametkonnas on mitmeid positiivseid ja negatiivseid aspekte. Positiivsena märgiti näiteks, et selline töövorm võimaldab erialaõppejõul olla kursis praktilise eluga, sh saada praktilisi kogemusi, kaasata üliõpilasi praktilisse töösse ning analüüsida mõlema tööandja juures tööprotsesse. Samas nimetati mitmeid riske, nagu keerulisus töökoormuse ja töökohustuste optimaalsel jagamisel kahe tööandja vahel, mitmekordne vastutus, mis võib kaasa tuua tulemuslikkuse ja pühendumuse vähenemise. Need tulemused on otseses seoses teoreetiliste lähtekohtadega, mille kohaselt on osajaga tööl mitmeid plusse ja miinuseid. Nii on Taylor nimetatud osajaga töövormi eelisena näiteks tööjõu maksimaalse rakendamise võimalikkust ja negatiivse aspektina riski töötajate pühendumuse vähenemisele.⁴⁷ Kui aga organisatsioon kavatses rakendada erinevaid töövorme, siis on väga oluline teha enne tööanalüüsi, et kaardistada tööde sisu ja maht, et seeläbi oleks võimalik osajaga töötajale selged tööülesanded delegeerida ja prognoosida nende täitmiseks kuluvat aega.⁴⁸
- 3) **Erialaõppejõudude akadeemiline karjäär** – uuringu käigus nimetati erialaõppejõudude karjäärivõimalusena akadeemilise karjäärimudeli loomist, mis väljendub akadeemiliste kraadide omandamise ja teadusuuringute läbiviimise kaudu akadeemilistel ametikohtadel liikumist alates assistendi ametikohast kuni professori ametikohani välja (assistent, lektor, dotsent, professor). Mudel oleks motiveeriv õppejõududele, kes soovivad oma karjääri siduda teadustöö valdkonnaga ning kes näevad oma tulevikku teadus- ja rakendusuuringute läbiviimises. Teoreetilises võtmes on tegemist vertikaalse karjääriteega ehk klassikalise alt üles liikumisega, mida soovitatakse kaasaegses organisatsioonis planeerida paindlikult, et töökirjeldused ja töötajate hindamine vastaksid konkreetse inimese kompetentsidele ning töötajal oleks iseseisvus ja vabadus oma arengutegevusi planeerida.⁴⁹ Seetõttu võib uuringu tulemusena väita, et akadeemiline karjäärimudel on SKAs perspektiivikas, kuid vertikaalseks karjääriteeks tuleks

47 Taylor, *Talent Management*, supra nota 31, p 54.

48 Armstrong, *HRM*, supra nota 30; Taylor, *Talent Management*, supra nota 31, p 134; Dessler, *HRM*, supra nota 30, p 132.

49 Taylor, *Talent Management*, supra nota 31, p 156; Zaleska, „Employee Attitudes“, supra nota 31.

välja töötada selge ametikohtade struktuur, teha enesehindamine, et selgitada välja õppejõud, kellel on motivatsiooni akadeemilist karjääri teha, kirjeldada nõutavad kompetentsuskriteeriumid ning võimaluse korral mehitada ametikohad sobilike akadeemiliste töötajatega.

- 4) **Erialaõppejõudude arendussüsteem** – see tähendab erinevate arengutegevuste pakkumist, mis võimaldavad õppejõul saada erialaseid praktilisi oskusi ja teadmisi ka siis, kui ta on igapäevasest erialatööst kõrval. Uuringu käigus nimetati selleks mitmeid võimalusi. Esiteks on erialaõppejõududel võimalus olla vahetus kokkupuutes reaalse tööga, osaledes näiteks ametiasutuste töögruppides ja tööpraktilal, hoides alal mitteformaalset suhtlemisvõrgustikku ning saades ligipääsu ametiasutuste andmebaasidele. Teiseks nimetati erialaõppejõudude ja praktikute koostööd nii õppe- kui teadustegevuses (nt suuremate sündmuste analüüs, õppematerjalide loomine, loengute lugemine, rakendusuuringute ja artiklite produtseerimine). Viimane kategooria ettepanekuid puudutab rahvusvahelist koostööd teiste õppeasutustega ja osalemist välisprojektides. Rahvusvaheline suhtlemine annab erialaõppejõule mitmekülgseid teadmisi ja oskusi, arendab silmaringi ning võib õppejõu kompetentsuse viia täiesti uuele tasemele. Uuringu tulemusena võib väita, et pikema staažiga erialaõppejõud ei ole sugugi määratud stagneeruma, vaid et neil on väga mitmekesised võimalused ennast igapäevase praktilise eluga kursis hoida. Oluline on tema enda initsiatiiv ja organisatsioonide (SKA kui ka ametkonnad) poolt loodud võimalused. Inimressursi arendamise teoreetilised lähtekohad rõhutavad samuti töötaja initsiatiivi arened. Üha enam eeldatakse, et töötaja võtab vastutuse oma karjääri arengu eest. Selleks on vajalik aga organisatsioonipoolne tugi, mida on võimalik pakku- da näiteks karjääriseminaride ja/või -nõustamise juhendmaterjalide loomise abil.⁵⁰
- 5) **Uute erialaõppejõudude toetamine** – see tähendab juba tööle asunud või tööle asuvatele õppejõududele tegevuste võimaldamist, et pakku- da neile vajalikku abi töösuhte alguses. Kvalitatiivse andmeanalüüsi

50 Orpen, C., „The Effects of Organizational and Individual Career Management on Career Success“, 15 *International Journal of Manpower* (1994), No 1, 27-37; Knowdell, *Career Development*, *supra nota* 30; Antoniu, „Career Planning“, *supra nota* 33; Dessler, *HRM*, *supra nota* 30, pp 356-358.

käigus koorus välja neli kategooriat ideid, mis aitaksid uutel eriala-õppejõududel tööga võimalikult hästi hakkama saada. Esiteks toodi välja, et igale uuele õppejõule tuleks koostada individuaalne sisseelamisprogramm.

Teiseks rõhutati vajadust välja selgitada õppejõu koolitusvajadus ning võimalusel neid koolitusi pakkuda. Arvati ka, et vältida tuleks õppejõu maksimaalset loengukoormust kohe töösuhte alguses. Selle asemel võiks esimestel kuudel anda õppejõule aega sisseelamiseks, õppematerjalide loomiseks ja vajalike teadmiste omandamiseks. Viimasena mainiti, et esimesel tööaastal on väga oluline saada tagasisidet oma tegevuste (nt esinemine, loengumaterjalid) kohta, mistõttu uue töötaja juhendamine ja mentorlus on olulised aspektid töösuhte alguses. Ka rahvusvahelised uuringud ja teoreetilised käsitlused toovad välja, et töörahulolu suurendamiseks ja edukaks sisseelamiseks on vaja keskenduda iga uue töötaja spetsiifilistele vajadustele ning seda võimaldavad individuaalsed sisseelamis- ning arendusprogrammid, juhendamine ning mentorlus.⁵¹ Uuringud viitavad ka seaduspärale, et kui uue töötaja õppimisprotsessi toetatakse ja planeeritakse juba töösuhte alguses, aitab see kaasa tööoskuste kiirele omandamisele, organisatsiooni ja töötaja omavahelise sobivuse tekkele ja üldisele töörahulolu tõusule.⁵² Kokkuvõtvalt võib öelda, et SKAI on vaja uutele, äsja töösuhet alustavatele õppejõududele (kes on sageli väga kõrgel tasemel professionaalid) erilist tähelepanu osutada, et toetada neid õppejõu kompetentside omandamisel.

Kokkuvõte

Uuringu „Eelduste loomine Sisekaitseakadeemia sisejulgeoleku kutse- ja kõrghariduse erialaõppejõudude jätkusuutliku karjääri- ja rotatsioonimudelil väljatöötamiseks Siseministeeriumi haldusalas“ eesmärk oli välja selgitada SKA kutse- ja kõrghariduse erialaõppejõudude värbamisega seotud probleemid ja huvigruppide ootused õppejõududele ning teha ettepanekud sisejulgeoleku valdkonna hariduse pakkumist toetava karjääri- ja rotatsioo-

51 Heery, E. & Noon, M., *A Dictionary of Human Resource Management* (New York: Oxford University Press Inc., 2001), p 171; Dessler, *HRM, supra nota* 30, p 270; Saeed, „Socialization“, *supra nota* 30; Gibson, „Interests“, *supra nota* 30, p 470.

52 Armstrong, *HRM, supra nota* 30, p 407; Dessler, *HRM, supra nota* 30, p 272; Griffin, A. E., Colella, A. & Goparaju, S., „Newcomer and Organizational Tactics: an Interactionist Perspective“, *10 Human Resource Management Review* (2000), No 4, pp 453-474.

nisüsteemi ülesehitamiseks. Uuringu käigus koguti andmeid 53 poolstruktureeritud intervjuuga neljast erinevast sihtrühmast – SKA õppeüksuste juhid ja personaliarendusosakonna juht, koosseisulised õppejõud, töövõtulepingulised õppejõud ja ametite juhid. Intervjuude tulemusi analüüsiti kvalitatiivse andmeanalüüsi programmi NVivo abil. Uuringust selgus, et akadeemia koosseisulistele erialaõppejõududele esitatakse kõrgeid nõudmisi, et tagada kõrgkooli õppekvaliteeti, kuid mis võib samas olla kandidaatide vähese arvu põhjuseks. Õppejõu kandidaatidelt eeldatakse mitmete teiste nõudmiste seas näiteks erialase praktilise töö kogemust, õpetamiskogemust, valmisolekut panustada teadus-, arendus ja loometegevusse, kaasaegse õppimis- ja õpetamiskäsitluste mõistmist ning sisejulgeoleku valdkonna väärtuste kandmist ja nendest juhindumist. Samal ajal leiti mitmeid põhjuseid, miks ei tulda SKAsse õppejõuks, millest enim nimetatud on karjääri katkemise tunne, palga konkurentsivõimetus ja SKA asukohaga seotud probleemid. Kahe esimese põhjuse kõrvaldamiseks on SKAl ja ametitel oluline mõista, et õppejõudude palgaküsimus ja karjääri juhtimine on nende ühine mure eriala ja sisejulgeoleku valdkonna arendamisel.

Teisest küljest leiti, et ametnikke motiveerib SKAsse tulema võimalus end arendada ja teha midagi uut, rahvusvaheline suhtlus ja paindliku tööaja olemasolu. Uuringu tulemusena leiti mitmeid võimalusi töötajate karjääri ja rotatsiooni parendamiseks, nagu roteerimispõhimõtete väljatöötamine, osalise tööaja võimaldamine ametites ja SKAs, akadeemilise karjäärimudeli ja uute töötajate sisseelamisprogrammi loomine ning õppejõudude arendussüsteemi täiendamine. Nimetatud süsteemide elluviimine võib olla vähemasti osaliseks lahenduseks olukorras, kus demotivaatoreid SKAsse tööletulemiseks on mitmeid, kuid ootused õppejõu tööle on kõrged.

Anne Valk
Sisekaitseakadeemia
Kase 61, Tallinn, 12012, Eesti
E-post: anne.valk@sisekaitse.ee
Tel: +372 696 5441

Kaalutusõiguse teostamine: teooriast praktikani

Triin Roosve

Sisekaitseakadeemia õigus- ja sotsiaalteaduste keskuse lektor

Mari Käbi

Sisekaitseakadeemia õigus- ja sotsiaalteaduste keskuse lektor

Märksõnad: *haldusõigus, haldusmenetlus, kaalutusõigus*

Sissejuhatus

Autoreid ajendas Sisekaitseakadeemia avaliku õiguse lektoritena kaalutusõiguse teostamise probleemistikku käsitlevat artiklit koostama oma koolitustegevusest johtunud vajadus. Nimelt on Sisekaitseakadeemia (edaspidi: SKA) tasemeõppes ja erinevatel ametnike täiendkoolitustel ilmnenud reaalne vajadus täiendava metoodilise juhendi järele, mis hõlbustaks õppuritel, aga ka ametnikel aru saada kaalutusõigusliku otsuse tegemise eripärast.

Artikli üks eesmärk on esmalt mõiste „kaalutusõigus“ olemuse väljatoomine. Selleks töötatakse läbi vastavad teemakohased artiklid ning kirjandusallikad, mille tulemusena tuuakse koondülevaatenähtena kaalutusõiguse olemus, rakendamise peamised nõuded ning tekkinud üldised vead. Olemuse koondülevaate eesmärk on luua SKA üliõpilaste jaoks õppetöös kasutatav täiendava lugemise allikas. Seega hõlmab ülevaade peamisi eestikeelseid kaalutusõiguse materjale. Veidi laiemat mõõtet sisestoomiseks on lähtutud ka mõningatest asjakohastest välisautorite artiklitest. Lisaks kirjandusele hõlmatakse uuringusse Eesti kõrgeima kohtu – Riigikohtu – lahendid, seda eelkõige peamiste vigade käsitlemisel. Riigikohtu lahendid annavad teoreetilise aluse kõrval selge ettekujutuse Eestis realselt esinevatest puu-

dujääkidest, aga samuti kaalutusõiguse rakendamise sisulistest ja vormilistest nõuetest. Kaalutusõiguse teoreetiline ülevaade on loodetavasti peale üliõpilaste abiks ka ametnikele, kelle jaoks võib samuti olla oluline aeg-ajalt asjade idee ja olemuse üle taaskord mõtiskleda.

Teiseks seavad autorid endale ülesandeks välja töötada metoodiline juhend, mille järgimisel oleks võimalik süsteemselt tegutsedes jõuda nii sisult õige kui ka korrektselt vormistatud kaalutusõigusliku otsustuseni. Juhend ei ole kindlasti *võlukepiks*, mille abil üliõpilane või ametnik kaalutusõiguse rakendamisega mängeldes ja pingutusteta hakkama saaks. Siiski – *sundides* rakendajat olulisi asjaolusid/huve selgesti välja tooma ja välja kirjutama, hõlbustab koostatud tabelite täitmine sisult korrektse kaalutusotsuse teostamist.

Mõlemat eesmärki piiravad autorid eelkõige pedagoogilise eesmärgiga. Nii kaalutusõiguse olemuse väljatoomine kui ka metoodiline juhend kaalutusõiguse korrektseks teostamiseks on koostatud õppetöös kasutamise ja see läbi õppetöö kvaliteedi tõstmise eesmärgil.

Kaalutusõiguse olemus

Haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 4 lg 1 sätestab kaalutusõiguse legaaldefinitsioonina – „kaalutusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel“.¹

Seega tagab kaalutusõiguse olemasolu haldusorganile märgatava vabaduse õigusnormi kohaldamisel ning suurendab oluliselt tema rolli. Seadusandja poolt õigusnormis sõnastatud tahe tuleb ellu viia mitte enam pelgalt formaalselt ettekirjutatud tagajärge rakendades, vaid sisuliselt. Kaalutusõiguse teostamisel tuleb lähtuda seadusandja tegelikust eesmärgist, mille saavutamiseks õigusakt tervikuna või lausa konkreetne norm üksikuna loodud on. Aluseks tuleb võtta küsimus „Miks?“ – miks seadusandja on andnud haldusorganile konkreetsel juhul kaalumisõiguse, mis on sellise lahenduse eesmärk.

1 Haldusmenetluse seadus, 06.06.2001, jõustunud 01.01.2002 – RT I 2002, 53, 336 ... RT I 23.02.2011,3.

Halduse diskretsiooniõigusega tegelemine ei ole kindlasti n-ö uue aja nähtus. Kirjandusallikaid uurides leiame selle teema aktuaalse olevat juba eelmise sajandi keskpaigas: juba 1940ndatest aastatest on sisukaid arvamusalvaid kaalutusõiguse olemuse ja ohtude kohta. Veelgi enam – diskretsiooni sünniajaks peetakse lausa 19. sajandi algust.² Eestis on kaalutusõigusest aktiivsemalt räägitud eelkõige HMS jõustumisega, mis kaalutusõiguse legaaldefiniitsioonina ka sätestas. Samas ei saa väita, et halduse kaalutusõigus Eestis tekkis koos HMS-ga. Diskretsiooniga on tegelenud esimese Eesti Vabariigi aegadel tuntud õigusteadlane A.-T. Kliimann. Kuna okupatsiooniajal selle valdkonnaga väga sisuliselt ning õigusteoreetiliselt ei tegeletud, võiski kaalutusõigus paljude jaoks enne haldusõiguse sisulist reformi olla suuremal või vähemal määral tundmatu nähtus. Kui aga sisestada Riigikohtu lahendite otsingusüsteemi sõna „diskretsioon“, selgub, et seda mõistet mainitakse esimest korda juba 08.05.1998 tehtud lahendis,³ seega 4 aastat enne HMS jõustumist.

Kaalutusõiguse osatähtsus on viimastel aastatel ilmselt suurenenud. Seda nii Eestis kui ka Euroopa tervikuna. Eesti seadusandja on üha sagedamini andnud erinevate seadusnormidega haldusorganile kaalumisõiguse ning ka Riigikohus on rõhutanud kaalumise vajalikkust. Veelgi enam – Riigikohus on nentunud, et norm, mis ei võimaldada täitevvõimul erinevaid, antud olukorras olulisi asjaolusid arvesse võttes kaaluda parimat ja proportsionaalset otsustust, võib olla põhiseadusega vastuolus.⁴

Kaalutusõiguse osatähtsuse kasv on loomulik ja mõistetav, kui vaadata üldises õiguskultuuris toimunud muudatusi ja raskuskeskme teisenemist. Varasemalt võimukeskselt lähenemiselt on liigutud tugevasti n-ö kliendi-teeninduslikkuse poole – võimu ei teostata isikute *suhtes*, vaid nende *jaoks*. Seega on haldusmenetluses, aga kindlasti ka õiguses ja ühiskonnas üldisemalt, keskele kohale asetatud isik oma õigustega – „/.../ *society has increasingly perceived a need to articulate the rights and freedoms of its citizens. Law is today seen in terms of human rights and freedoms rather than in the terms of personal obligations and responsibilities*“⁵ – *ühiskond on teravalt*

2 Merusk, K., *Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll* (Tallinn: Juura, 1997), lk 7.

3 *Ida-Viru maavanema kassatsioonkaebuse läbivaatamine kalapiüügilubade tühistamise asjas*, haldusasi nr 3-3-1-16-98, Riigikohtu halduskolleegium, määrus, 08.05.1998.

4 *Petr Dmitruki ja Nadezda Dmitruki kaebused Politsei – ja Piirivalveametile 23.märtsi 2010.a otsuste 15.3-04/158 ja 15.3-04/159 tühistamiseks*, haldusasi nr 3-3-1-44-11, Riigikohtu üldkogu, kohtuotsus, 03.07.2012.

5 Lord Millett, “The right to good administration in European Law“, *Public Law* (2002), 309-322, p 309.

teadvustanudvajaduse selgesti ja määratletult väljendada isikute õigused ja vabadused. Õigust käsitletakse tänapäeval pigem inimõiguste ja põhivabaduste kontekstis kui isikute kohustuste ja vastustuse kontekstis (NB! Autorite vabatõlge). Tugev suund isikute õiguste, muuhulgas ja eelkõige inimõiguste ja põhivabaduste tagamisele, aga teiselt poolt kindlasti ka halduse rolli teisenemisest (minimaalriigist maksimaalriigini) ning kohustuslike regulatsioonide määratlust arvukusest tulenevalt on tajutav *n-ö soft law* esilekerkimine, mis haldusmenetluses avaldub eelkõige hea halduse põhimõttes.⁶ Tunnustatud väärtushinnangute ja õiguse printsiipide reaalne tagamine otsuste langetamisel konkreetsetes juhtumites on kaalutusõiguse olemasolul hõlpsamalt teostatav kui formaalsete käsureeglite korral. Ehk teisisõnu on kaalutusõigus olemuseks *õiglase* otsuse tegemine.

Hea halduse üheks keskseks nõudeks on kaasamine (samuti kui muude tuntud *heade* juures – hea valitsemine ja hea õigusloome), mis avaldub eelkõige isiku ärakuulamises, võimaluse andmises esitada omapoolseid seisukohti ja argumente tehtava otsuse suhtes. Ka halduse diskretsioon peab võimendama kaasamist – kaalutusotsuste tegemisel on isiku sisulisel ärakuulamisel väga oluline roll. Kaasamise olulisuse aspektist nähtuna on diskretsiooni käsitletud ka kui dialoogi otsuse tegija ja otsusega mõjutatud isiku vahel (*discretion as dialogue*), mida vastandatakse diskretsioonile kui võimule (*discretion as power*).⁷ Diskretsiooni kui dialoogi iseloomulikuks tunnuseks on esmalt suhtlemine, dialoogi sisu ning teiseks mõju (*effect*), mida suhtlemine lõppotsusele omab. Dialoogi sisust rääkides saab tuua välja kahetasandilise nõuetekomplekti:

- 1) esmalt peavad suhtluspartnerid (s.o avalik võim ja võimuväline isik) asetama end teise osalise rolli, et paremini mõista tema seisukohti. Selles etapis peab indiviid rõhutama oma juhtumi eripära, tooma välja olulised asjaolud ning argumenteerima kindla kaalutusotsuse valiku kasuks. Haldusorgani roll on siin olla eelkõige avatud kuulaja.
- 2) teises etapis tuleb aga konkreetse juhtumi üleselt kaasata kõik suhtluspartnerid nende normide ja väärtuste sõnastamisse, mis peavad halduse diskretsiooni valitsema, st millega tuleks arvestada. Selliselt

6 Rolli muutumise ja *soft law* tähtsuse kasvu kohta vt Harlow, C., „Law and public administration: convergence and symbiosis“, 71 *International Review of Administrative Sciences* (2005) 279-294.

7 Diskretsioon kui dialoog kohta vt lähemalt Cartier, G., „Administrative discretion as dialogue: a response to John Willis (or from theology to secularization)“, 55 *University of Toronto Law Journal* (2005) 629-656.

räägitakse n-ö delegeeritud diskretsioonist, kus kaalumisositsuse aluseks olevate väärtuse sõnastamisel on osalenud ka teised osapooled, mitte ei ole need haldusorgani ühepoolne looming. Seejuures tuleb kaalumisprotsessis alati arvestada avaliku huviga („*an unseen but always present third party in administrative relationship*“⁸) ning olemaoleva õigusliku raamistikuga.

Kui delegeeritud diskretsioon võiks Eesti tänases olustikus olla ehk veidi ebareaalne, siis isiku kaasamine kaalutlusotsuse tegemisse sisulise partnerina on praegu HMS tasandil ärakuulamiskohustusena ka reguleeritud. Siiski on siinjuures oluline meeles pidada, et dialoog poolte vahel peab olema sisuline, st pooled „*must make every reasonable effort to put themselves in one another's shoes, in order to fully understand their perspective standpoints*“⁹

Kaalutlusõigus ja seaduslikkuse nõue

Eesti Vabariik on põhiseadusega (edaspidi PS) kinnitanud õigusriigiks olemist.¹⁰ Õigusriigile omaselt kehtib Eesti seega seaduslikkuse nõue. Nõue seab üldalusena riigile kohustuse oma kõikide tegevuste puhul järgida seadusi, pidada kinni üldkohustuslikest reeglitest. Samas on seaduslikkuse nõudel ka kitsam aspekt: riigi täitevvõim saab tegutseda ainult neil juhtudel ja täpselt selles mahus, nagu seadusandja seadustega lubanud on. See tähendab, et täitevvõimul peab olema oma tegevuseks, eelkõige aga isikute õigustesse sekkumiseks, seadusest tulenev õiguslik alus, s.o sekkumist õigustav norm.

Diskretsiooni ja legaalsuse vahelise suhte teemadel on sageli sõna võetud, ning see on ka üks problemaatilisemaid selles valdkonnas. On leitud, et kaalutlusõigus ja seaduslikkuse nõue ei pruugi omavahel hästi sobida, kui mitte olla lausa teineteist välistavad.¹¹ Kuivõrd kaalutlusõigus tagab haldusorganile suhteliselt suure otsustusvabaduse: haldusorgani pädevuses on langetada otsus, kas üldse normi õiguslikku tagajärge kohaldada või millist etteantud tagajärge kohaldada – siis ei ole haldus enam vahetult seotud seadusandja

8 *Ibid*, p 645.

9 *Ibid*, p 644.

10 Eesti Vabariigi Põhiseadus, 28.06.1992, jõustunud 03.07.1992 – RT 1992,26, 349 ... RT I, 27.04.2011,2, § 10.

11 Cartier, „Administrative discretion“, *supra nota* 7, p 629.

ettekirjutusega. Oht on seeläbi eelkõige haldusvälisel isikul, kes ei saa enam seaduste pinnalt ette näha, millise otsuse haldus teatud olukordades teeb.

Samas tuleb aga nentida, et ka kaalutusõiguse olemasolu saab iseenesest tekkida vaid seaduse pinnalt, st seadusandja otsese tahte avaldumisel täitevvõimule selline vabadus anda. Seega ei ole kitsalt seadusliku aluse probleem kaalutusõiguse puhul sedavõrd aktuaalne. Valikudiskretsiooni puhul on seadusandja üheselt ette näinud ka võimalikud haldusorgani käitumisvariandid, täitevvõimu vabadus piirneb siin seega vaid etteantud variantide vahel valimises. Samas muudab diskretsioonivõimu andmine haldusele keerukamaks haldusotsustuste ettenähtavuse – see on vahetult seotud õiguskindluse põhimõttega. Viimane omakorda tuleneb otseselt õigusriigi põhimõttest, mis juba väljatooduna on Eesti põhiseaduslik kohustus ja suund. Riski meie riigi aluspõhimõtetele aitab oluliselt maandada õigus- ja halduskultuuri üldine areng, mille taga seisab loomulikult konkreetsete õigust rakendavate ametnike sisult parem töö. Sellesse loodavad artikliga mõningase panuse anda ka artikli autorid.

Kaalutusõiguse andmine haldusorganile seab märgatavalt suuremad nõuded ametnikule, kes konkreetse normi alusel peab tööülesannete raames isiku õigustesse sekkuma. Ametnik ei saa sel juhul enam piirduda formaalse seaduslikkuse nõudega, s.o positiivse õiguse kohaldamisega, vaid peab olema suuteline esmalt tunnetama ning seejärel ka tagama normi *taga* olevat väärtussüsteemi, s.o inimeste põhiõigused, inimõigused, aga ka õiglus ja inimväärikus laiemalt. Rait Maruste, kes teeb vahet õigusriigil ja demokraatlikul õigusriigil, nendib: „Ainult seaduslikkuse põhimõttest lähtuv õiguse kohaldaja jätab üldiselt vastutuse õiguse õigluse eest endast välja poole, seaduse vastuvõtjale, ning toimib vastavat seaduse suuvoodri või subsumeerimisautomaadina. Demokraatliku õigusriigi põhimõttest lähtuv õiguse kohaldaja võtab vastutuse endale, hindab lisaks õigusele ka probleemiga seonduvaid õiguse põhimõttelisi parameetreid, samuti asjassepuutuvaid kõlbelisi, sotsiaalseid jmt tegureid ning toimib mitte ainult seaduse suuvoodrina, vaid seaduse ajuna.“¹² Kuivõrd kaalutusõiguse puhul ongi otsuse langetajaks haldus ise, peab sellises olukorras õiguse rakendaja käituma nimelt „seaduse ajuna“. „Ajuku“ olemine nõuab arusaadavalt „suuremat isiksuselist ja sotsiaalset küpsust, sügavat üldist ja õiguslikku haritust ning

12 Maruste, R., *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse* (Tallinn: Juura, 2004), lk 99-100.

ka julgust vastu võtta otsustamise vastutus¹³. Lisaks peab õiguse rakendajal olema kindlasti ka arenenud moraalitunnetus, arusaam heast käitumisest, sh arusaam heast ametniku käitumisest. Loetletud nõuded on kõlvasõnalistena ehk esmapilgul heidutavad, kuid samas kokkuvõtlikult eeldavad nad otsuse langetaja elukogemust (sh erialast kogemust), haridust (s.o sisulisi teadmisi) ning juhindumist hea halduse põhimõttest, seejuures mitte formaalsetest hea halduse sisuloeteludest, vaid sisulisest nõudest käituda *hästi*.

Võttes aluseks juba eespool mainitud võimaliku riski meie riigi aluspõhimõtetele, on seadusandja halduse võimu ohjamiseks näinud ette kindlad piirid, millega kaalutusotsuste tegemisel arvestama peab (ja mis eeldavad õiguse rakendajalt *seaduse* ajuna käitumist). HMS § 4 lg sätestab: „Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.“

Seega on Eesti parlament täitevvõimu diskretsioonipiiridena välja toonud:

- 1) **volituse piirid** – kuivõrd volitus kaalutusõiguse teostamiseks saab tuleneda konkreetsest seaduse normist, siis saab volituse piiridena käsitleda eelkõige normi hüpoteesist tulenevaid tunnuseid ehk teokoosseisu piire,¹⁴ mis ei ole otseselt eriomased kaalutusõigusele – normi hüpoteesi tunnustega peab arvestama seaduse täitja igasuguse normi kohaldamise korral. Loomulikult hõlmab volituse piir ka normi õiguslikku tagajärge. Valikudiskretsiooni puhul saab haldusorgan lähtuda vaid normis toodud valikutest, ka otsustusdiskretsioon annab võimaluse kaaluda vaid normis otseselt ette nähtud tagajärje kohaldamist või mittekohaldamist;
- 2) **kaalutusõiguse eesmärk** – nagu juba eespool mainitud, eeldab kaalutusõiguse teostamine seaduse rakendajalt seaduse kui terviku eesmärgi valguses konkreetse normis toodud otsustamisvabaduse lahutamõtestamist. Küsimus „Miks?“ kujuneb seega keskseks – *miks* on konkreetse normiga jäetud haldusorganile vabamad käed õigusnormi tagajärje rakendamisel. Eesmärgi leidmine, „Miks?“ küsimusele vastamine nõuab seejuures õiguse rakendajalt kõiki juba eespool ni-

¹³ *Ibid*, lk 100.

¹⁴ Merusk, K., *Administratsiooni diskretsioon, supra nota 2*, lk 31-32.

metatud omadusi, mh kindlasti suunavõtmist hea halduse põhimõtte järgi. Riigikohus on mitmetes lahendites rõhutanud normide mõtte avamisel hea halduse nõuetega arvestamist.¹⁵ Seega on hea haldus põhimõttena kindlasti oluline suunanäitaja, mis aitab vaadata raken-datavaid normi ja seega vastata küsimusele „Miks?” n-ö *heas ja õiges* valguses;

- 3) **õiguse üldpõhimõtted** – s.o väärtused, mis on konkreetsete normide, õigusaktide, aga ka õigussüsteemi kui terviku *taga*. Need on eelkõige põhiseadusest tulenevad printsüübid – õiglus (PS preambula) ja võrdne kohtlemine (PS § 12), proportsionaalsus (PS § 11) ning inimväärikus (inimene kui haldusmenetluse keskne tegija, PS § 10). Kindlasti kuuluvad siia ka Euroopas üldiselt ning EL kitsamat tunnustatud põhimõtted, mis on Eesti õiguskultuuri vahetu osa, mh hea halduse põhimõtte koos oma alanõuetega. Riigikohus on mitmetes lahendites rõhutanud nimelt hea halduse kui Euroopa Liidus tunnustatud õiguse osaks oleva ärakuulamisnõude olulisust, eriti kaalutusotsuste puhul;¹⁶
- 4) **olulised asjaolud ja põhjendatud huvid** – sisult õigekaalutusotsuse tegemisel on määrava tähtsusega konkreetse juhtumi eripära arvestamine (kuivõrd see ongi diskretsiooni sätestamise idee), selle juhtumi oluliste asjaolude väljaselgitamine, aga ka nende õige käsitlus, s.o õige kaalu ja tähtsuse andmine asjaoludele. Kuna see, millised asjaolud on mingis olukorras olulised, ripub vahetult ära konkreetsest juhtumist ja kitsamast valdkonnast, on väga raske tuua üldistatuna välja, mis on ja peab olema oluline asjaolu, põhjendatud huvi. Ühelt poolt on oluline kaalumisel arvesse võtta avalikku huvi.¹⁷ Avalik huvi on kindlasti n-ö ette määratlemata mõiste, mille sisu sõltub reaalsest juhtumist, kuid avalikuks huviks on kindlasti paljusid isikuid või ühiskonda ter-vikuna hõlmavad väärtused (riigi sisemine julgeolek, avaliku korra

15 Vt näiteks *Vabariigi Valitsuse 6. novembri 1996. a määrusega nr 268 kinnitatud "Maa enampakkumisega erastamise korra" punkti 47 Põhiseadusele vastavuse kontrollimine, põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr 3-4-1-1-03, Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, kohtuotsus, 17.02.2003.*

16 *AS XXXXXX kaebus Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti peadirektori kt 6. oktoobri 2005. aasta käskkirja nr 1-3.12/1464 ja 25. novembri 2005. aasta vaideotsuse nr 11-22/20 tühistamiseks, haldusasi nr 3-3-1-80-06, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 19.12.2006, p 20.*

17 Avaliku huvi kui määratlemata õigusmõiste kohta vt Ikkonen, K., „Avalik huvi kui määratlemata õigusemõiste“, *Juridica* (2005), nr 3, lk 187-199.

tagamine, õiguskuulekus jne, avalik huvi võib seonduda ka väiksema piiritletud territooriumiga, nt kohalik omavalitsus). Mida olulisema kaaluga väärtus avaliku huvi taga konkreetsel juhul on, seda intensiivsemalt võidakse sekkuda isiku õigustesse ja kindlasti ka vastupidi. Asjaolu, et teatud kaalutusotsus võib eelistada isiku huve avalikule huvile, ei pruugi kohe muuta kaalumist sisult vääraks, kui avalikku huvi piiramine ei ole kuigi ulatuslik.¹⁸

Halduse kaalutusõigust võib piirata ka haldus ise.¹⁹ Kui haldusorgan annab kaalutusnormi rakendamiseks sisemisi juhiseid, siis peab ametnik õiguse rakendamisel ka nendega arvestama. Samas tuleb sisemiste juhiste (n-õ diskretsioonieskirjad) puhul silmas pidada, et kuigi need on ette nähtud eelkõige otsustaja abistamiseks, ei saa need teiselt poolt takistada sisult õige ja kaalutusvigadeta otsuse tegemist konkreetses olukorras. Seega peab otsuse langetajal olema tegelik vabadus neist eeskirjadest ka vajaduse korral *mööda minna*.²⁰

Eeltoodud piirid on eelkõige õiguslikku laadi. Kirjanduses on nenditud ka, et ametnike diskretsiooniotsuseid mõjutavad õiguslike nõuete kõrval ka moraalsed kaalutlused ja organisatsioonist lähtuvad tegurid. Nii on arvestatav mõju näiteks sarnaseid kaalutusotsuseid tegevate ametnike sarnasel taustal: ühesugune hoiak, ellusuhtumine, sarnane hariduslik taust ja hobid viivad paratamatult teatud sarnaste väärtuste esikohale seadmiseni, mis omakorda mõjutab ametnikke nende kaalutusotsuste tegemises (nn moraalsed kaalutlused). Liiga ulatuslik kaalutusruum tekitab ametnikes hirmu *vale* otsuse tegemiseks. *Õige* otsuse leidmiseks suhtlevad kolleegid omavahel, aga samuti lähtuvad oma ülemuse argumentidest. Kõrgemal organisatsioonilisel positsioonil oleva ametniku seisukohti võetakse legitiimsetena ning see aitab otsustajal vähendada tema otsustamisulatus. Mõjutavad tegurid on ka rahalised vahendid, ametnike rohkus/piiratus, nende töökoormus ning asjaolu, kui palju aega saavad nad otsustele kulutada

18 Kaalutusreeglite kohta vt ka Aedmaa, A., *et al*, *Haldusmenetluse käsiraamat* (Tartu Ülikooli Kirjastus, 2005), lk 280-285.

19 enesesisiduse kohta vt Pikamäe, K., „Kaalutusõigus ja selle kohtulik kontroll“, magistritöö, Tartu Ülikool (2003), lk 27-29.

20 *FIE Tamara Komlova ja FIE Tatjana Volkova kaebused Eesti Haigekassa juhatuse 30. märtsi 2005. a otsuse nr 92 osaliseks tühistamiseks ja Eesti Haigekassa kohustamiseks vaadata uuesti läbi taotlused ravi rahastamise lepingu sõlmimiseks*, haldusasi nr 3-3-1-81-07, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 16.01.2008, p 14.

(organisatsioonilised mõjurid).²¹ Seega ei ole kaalutusotsuse tegemine pelgalt õiguslike küsimuste ja piiridega arvestamine.

Kaalutusvead

Et ametnik saaks kaalutusõigusel põhinevat otsust veatult teha, peab tal olema selge ülevaade peamistest diskretsioonivigadest. Kuigi erialases kirjanduses võib leida mitmeid erineva mahuga diskretsioonivigade katalooge,²² lähtuvad artikli autorid n-ö klassikalisest kolmikjaotusest:²³

- 1) **diskretsiooni piiride ületamine** – tegemist on eelkõige väliste piiride ületamisega ehk siis normist tulenevate piiride ületamisega. Sellise veaga on tegemist juhul, kui haldusorgan rakendab juhtumil õiguslikku tagajärge, mida tal õigusnormist tulenevalt õigust rakendada ei olegi. See võib seisneda nii olemasoleva tagajärje n-ö laiendavas kohaldamises (N: ametnik kõrvaldatakse teenistusest seadusega ettenähtud X päeva asemel X+5 päevaks, määratakse seaduses ettenähtust suurem sunniraha summa vms), aga see võib seisneda lausa uue tagajärje kohaldamises, mida seadus üldse ette ei näinud. Samuti võivad siia alla kuuluda ka normi teokoosseisu määratlemise eksimused. Kuigi need vead on tekkinud kaalutusotsuse tegemisel, ei ole sisuliselt tegemist spetsiifiliselt diskretsioonivigadega, vaid seaduse väärarakendamisega. Seega on tegu nn formaalsete diskretsioonivigadega,²⁴
- 2) **diskretsiooni mittekasutamine** – viga esineb siis, kui haldus ei kasuta talle seadusega antud õigust kaaluda normi õigusliku tagajärje rakendamist või valida etteantud tagajärgede vahel. Sisuliselt läheb haldusorgan selliselt mööda seadusandja tahtest ning seega on selline otsus vaidlustatav. Kui seadusandja on pidanud normis oluliseks, et haldusorgan saaks kirjeldatud juhtumitel langetatavat

21 Cinque, S., „Administrative discretion in management of Swedish wolf policy“, *Policy Studies*(2011), 599-614.

22 vt selle kohta lähemalt Pikamäe, K., „Kaalutusvigadest“, *Juridica* (2006), nr 2, lk 75-83.

23 Klassikalisest kolmesest jaotusest ning vigade sisust lähemalt, vt Maurer, H., *Haldusõigus. Üldosa* (Tallinn: Juura, 2004), lk 88-89, aga ka Merusk, K., *Administratsiooni diskretsioon, supra nota 2*, lk 47-57.

24 Merusk, K., *Administratsiooni diskretsioon, supra nota 2*, lk 50-51.

otsust ise kaaluda, siis peab haldus selliselt ka käituma (PS § 3 kohaselt teostatakse Eestis riigivõimu seaduste alusel, s.o seadusandja kui rahva esindaja tahe on ülimuslik täitevvõimu tahte ees). Haldus võib antud kaalutusõiguse kasutamata jätta erinevatel põhjustel (hooletus, süvenematus, soov teha kindlasisuline otsustus vm), kuid muuhulgas võib see olla ka tingitud seadusnormi sõnastusest – täitevvõim ei pruugi alati õigusnormi tekstist aru saada, et norm tagab talle kaalumisõiguse. Seda enam, et teatud juhtudel võib kaalumisvajadus ilmnedagi mitte konkreetset sätet, vaid selle taga olevaid väärtusi silmas pidades, samuti võib seotud tagajärjega viiteline norm läbi viidatud normi iseloomu saada diskretsioonilise sisu.²⁵ Samuti mahuvad siia alla juhtumid, mil kaalutusõigust ei teostata seetõttu, et juhitudakse sisemistest n-õ diskretsiooni juhustest. Kui asutus on oma valdkonna kaalutusotsuste ühtlustamise eesmärgil andnud sisemise juhismaterjali, kuidas erinevates olukordades kaalutusotsust teha, võib see viia olukorrani, kus ametnik sisemist eeskirja täites peab end sisuliselt seotud tagajärjega normi rakendajaks;²⁶

- 3) **diskretsiooni vale kasutamine** – s.o sisuline, diskretsioonile eriomane viga. Viga tekib eelkõige siis, kui normi rakendaja ei vasta õigesti eespool toodud küsimusele „Miks?” – miks on seadusandja sellises olukorras andnud seaduse rakendajale vabamad käed otsuse tegemisel, mis on normi ja seaduse eesmärk, millised on need olulised asjaolud, millega antud juhul arvestada tuleks. Diskretsiooni vale kasutamisega ehk diskretsiooni kuritarvitamisega on tegemist juhul, kui otsus ei rajane olulistel kaalutlustel, haldus ei ole välja selgitanud või ei tugine kõikidele olulistele asjaoludele või põhjendatud huvidele või tugineb nimelt ebaolulistele asjaoludele (ka HMS § 4 lg 2 näeb diskretsiooni piiridena ette otsesõnu oluliste asjaolude ja põhjendatud huvidega arvestamise kohustuse). Kuigi teoreetilises kirjanduses tuuakse sageli ka põhiõiguste rikkumine ning halduseõiguse üldpõhimõtete eiramine diskretsiooniveana eraldiseisvana välja, siis artikli autorid paigutavad need rikkumised diskretsiooni kuritarvitamise alla. Tegu on sisuliselt oluliste kaalutlustega, seega on selline käsitus ka põhjendatud.

25 Petr Dmitruki ja Nadezda Dmitruki kaebused, *supra* nota 4.

26 Merusk, K., *Administratsiooni diskretsioon*, *supra* nota 2, lk 49.

Nimetatud vead on välja toodud asjakohaste teoreetiliste allikate pinnalt. Samas pakub kindlasti huvi, millised on Eestis peamised kaalutusõiguse teostamisel tekkinud vead. Seega uurisid artikli autorid lähemalt Riigikohtu praktikat, nimelt diskretsioonivigade valguses.

Riigikohtu kodulehel toodud lahendite süsteemis on kaalutusvigadest märksõnalisena esindatud nii kaalutuspiiride ületamine, kaalutusõiguse kuritarvitamine kui ka diskretsiooni mittekasutamine. Samas on täiendavalt lisatud lubamatud kaalutlused kui kaalutusvea alus, mis aga sisult on samuti diskretsiooni kuritarvitamine.

Kaalutusvigu käsitlevaid lahendeid on nimetatud märksõnade süsteemis toodud kokku vaid 6. Seejuures on üks lahend teise lahendi annotatsioon ning seega kahaneb lahendite arv lausa viiele.

Diskretsiooni mittekasutamisega on seotud vaid üks lahend.²⁷ Lahendis on käsitletud olukorda, kus haldus on andnud sisemise juhendmaterjali (nn diskretsiooneeskirja) seadusest tuleneva kaalutusotsuse tegemiseks. Juhendmaterjali kehtestamist halduse „ühtse ja ühetaolise“ praktika kujundamiseks peab halduskolleegium küll põhjendatuks, kuid konkreetsele eeskirjale heidetakse ette tema liigset jäikust ja sisulise diskretsiooni vähendamist miinimumini – eeskirja jäikus ei võimalda arvesse võtta juhtumite eripära, arvestada oluliste asjaoludega. Seega on sisuliselt tegemist olukorraga, kus haldus on seadusest tuleneva kaalutusõiguse rakendamiseks juhendmaterjaliga muutnud diskretsiooni n-ö seotud tagajärjeks: diskretsioon on vähendatud miinimumini ning haldus käitub sisemisele eeskirjale tuginedes justkui seotud tagajärje puhul. Samuti võib lahendist näha ka etteheidet diskretsiooni väärkasutamiseks, s.o oluliste asjaoludega mittearvestamist.

Diskretsiooni väärkasutusega (diskretsiooni kuritarvitamisega) on seotud viiest kõnealusest lahendist kõik ülejäänud neli. Seejuures kaks neist on sisult teineteist kordavad. Tegemist on mõlemal juhul välismaalastega, kellele on varasemalt antud erandkorras elamislube, kuid vaidlustatud käskkirjaga keeldus siseminister neile järjekordse elamisloa andmisest. Kuivõrd eelmiste otsustuste ja vaidlustatud käskkirja vahelisel ajal ei olnud muutunud ei välismaalastega seotud faktilised asjaolud kui ka

27 *FIE Tamara Komlova ja FIE Tatjana Volkova kaebused, sopra nota 20*

õiguslik baas, leidis Riigikohus, et tegemist on sisuliselt diskretsiooni kuritarvitamisega: „Isikut ei saa elamisloa andmise otsustamisel ühesuguste asjaolude puhul erinevatel ajahetkedel kohelda erinevalt. Isikut tuleb erinevatel ajamomentidel, kui pole muutunud õiguslikud ja faktilised asjaolud või pole ilmnenu seniteadmata asjaolusid, kohelda ühtemoodi.“²⁸

Diskretsiooniveana on käsitletud ka lubamatuid kaalutlusi (eeltoodud põhjendusel paigutasid autorid ka need lahendid diskretsiooni väärkasutuse alla). Diskretsiooniveaks on peetud haldusaktiga kaasnevatele ühetele mõjudele liiga suure kaalu omistamist teiste mõjudega võrreldes. Nii leiti, et „volikogu omistas vangla ehitamisega vallas kaasnevatele sotsiaalsetele ja majanduslikele mõjudele keskkonnamõjudega võrreldes liiga suure kaalu. See kujutab endast olulist diskretsiooniviga.“²⁹ Teine lubamatute kaalutluse juures toodud lahend ei oma artikli eesmärki silmas pidades sisulist väärust, sest pelgalt nendib, et kõnealuses olukorras lubamatuid kaalutlusi arvesse ei võetud – haldusorganile oli tagatud ulatuslik kaalutlusruum, mille raames arvestatud asjaolud osutusid Riigikohtu hinnangul kõik asjakohasteks.³⁰

Diskretsiooni piiride ületamisega (s.o väliste, normipiiride ületamine) ei ole Riigikohtu lahendite märksõnalisises süsteemis toodud ühtki lahendit. Samas on juba enne ka selgitatud, et tegu ei ole sisuliselt diskretsiooni eripärase ja ainuomase veaga. Siinjuures on huvitapakkuv Riigikohtu lahend, milles halduskolleegium leiab, et „õigusliku lubatavuse kontrolli teostamata jätmine ei ole kaalutlusviga, vaid faktilistele asjaoludele hinnangu andmata jätmine“.³¹

Samas ei piirdunud autorid pelgalt Riigikohtu kodulehel olevate märksõnaliste lahendite süsteemiga. Sisestades lahendite otsingusüsteemi sõnad

28 V. Bolboka kaebus siseministri 11. juuli 2001. a käskkirja nr 285 tühistamiseks, haldusasi nr 3-3-1-52-02, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 11.11.2002; või Gennadi Zaitsevi kaebus siseministri 11. juuli 2001. a käskkirja nr 291 tühistamiseks, haldusasi nr 3-3-1-49-02, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 11.11.2002.

29 Eesti Looduskaitse Seltsi, Tiina Timpmani, Henri Väre, Ülle Kuldkepi ja Aavo Pärnsalu kaebused Pärsti Vallavolikogu 21. augusti 2002. a otsusega nr 278 kehtestatud detailplaneeringu tühistamiseks, haldusasi nr 3-3-1-54-03, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 14.10.2003.

30 Raivo Keersalu kaebus Lääne Politseiprefektuuri edutamiskomisjoni 7. veebruari 2007. a otsuse osaliseks tühistamiseks, haldusasi 3-3-1-54-03, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 12.05.2008.

31 Stanislav Grinevitši kaebus Vabariigi Valitsuse 9. juuli 2009. a korralduse nr 289 tühistamiseks, haldusasi nr 3-3-1-72-09, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 26.01.2010.

„diskretsioonivea“, „diskretsiooniviga“, „kaalutusvea“ ja „kaalutusviga“, leiti ühtekokku 94 lahendit, milles nimetatud mõisted esinesid (tõsi, paljud lahendid erinevate otsingusõnade alt kattusid). Kuna autoreid huvitas vaid Riigikohtu enese seisukoht, välistati uuritavatest lahenditest need, kus viidatud mõisted esinesid vaid menetlusaliste või alama astme kohtute käsitluses. Samuti välistati lahendid, kus Riigikohus ei käsitlenud selgesõnaliselt diskretsioonivigu (kasutades siis viidatud mõisteid). Selliselt said autorid parema ülevaate sellest, mida Riigikohus diskretsiooniveana käsitleb, kuid sisult jõuti siiski sama tulemuseni nagu andis ka pelgalt märksõnaline lahendite süsteem. Üldjuhul käsitleb Riigikohus diskretsiooniveana diskretsiooni väärkasutust, s.o sisemiste piiride ületamist. Kaalutusveaks pidas Riigikohus asjassepuutumate asjaolude arvesse võtmist,³² oluliste asjaoludega arvestamise kohustust,³³ aga ka isiklikku huvi omava isiku otsustamisel osalemise keeldu („Riigikohus peab vajalikuks rõhutada, et diskretsioonitsuse korral on õiglasel menetlusel tavalisest olulisem roll. Pädeva organi liikme isiklik huvi asjas võib menetlusnormide rikkumise korral viia diskretsiooniveani“.³⁴

Leidus ka paar lahendit kaalutusõiguse mittekasutamise kohta. Riigikohus leidis, et „Vaidlustatud käskkirjast ei nähtu, kas distsiplinaarkaristuse määranud isik on üldse kaalutusõigust sisuliselt teostanud ning milliseid asjaolusid on kaalumisel arvestatud. See on oluline kaalumisviga“.³⁵ Diskretsiooniveana on mainitud ka diskretsioonivolituse mittetäielikku kasutamist.³⁶

Seega saab kokkuvõtlikult nentida, et Eesti kõrgeim kohus on oma praktikas käsitlenud kaalutusvigadena eelkõige diskretsiooni mittekasutamist ning diskretsiooni sisemiste piiride rikkumist.

32 A. A. kaebus siseministri 6. juuli 2004. a käskkirja nr 292 tühistamiseks, haldusasi nr 3-3-1-53-06, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 16.10.2006.

33 O. I. kaebus Kodakondsus- ja Migratsiooniameti 26. mai 2004. a otsuse nr 20041187 tühistamiseks, haldusasi nr 3-3-1-52-06, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 23.10.2006.

34 Voldemar Kanguri kaebus Mäksa Vallavolikogu otsuse osaliseks tühistamiseks, haldusasi nr 3-3-1-3-03, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 16.01.2003.

35 Rene Sommeri (Sommer) kaebus Piirivalveameti peadirektori 18. augusti 2009. a käskkirja nr 266p tühistamiseks, teenistuse ennistamiseks ja teenistusest sunnitult puudunud aja eest tasu väljamõistmiseks, haldusasi nr 3-3-1-13-11, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 18.05.2011.

36 J. K. kaebus Tartu Vangla direktori 8. augusti 2008. a käskkirja nr 1-4/1091 ja 28. augusti 2008. a käskkirja nr 1-4/1155 õigusvastasuse tuvastamiseks, haldusasi nr 3-3-1-33-10, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 02.06.2010.

Kaalutusotsuse põhjendamine

Kaalutusnormi realiseerimisel on haldusorganil otsuse tegemisel kaks võrdselt olulist mõõdet: materiaalne (sisulise otsuse tegemine) ja formaalne (sisulise otsuse vormistamine).

Selleks et teha sisuliselt õige otsus, peab haldusorgan esmalt läbima kõik tavapärased õigusnormi rakendamise etapid (s.o faktiliste asjaolude uurimine, asjakohase normi leidmine, selle kehtivuse kindlakstegemine, aga samuti ka normi sisu selgitamine ning vajaduse korral tõlgendamine, lünkade, vastuolude ületamine jne). Kuivõrd õiguspärane kaalutusotsus on kaalumisvigadeta tehtud otsus,³⁷ siis õiguse rakendamise etappide sisukas ja korrektne järgimine aitab välistada eelkõige kaht esimest varem mainitud kaalutusviga. Normi täpne lugemine, aga ka selle sisu avamine tõlgendamise teel, määratlemata õigusmõistete sisustamine jms tagab kaalutusõiguse välistest piiridest kinnipidamise ning aitab vältida kaalutusõiguse kasutamata jätmist. Kaalutusõiguse eriomase joonena ning diskretsiooni kuritarvitamise ärahoidmiseks lisandub rakendamisse spetsiifiline etapp – *õige ja asjakohase* kaalumise läbiviimise kohustus. Seejuures on oluline, et haldusorgan oleks välja selgitanud kõik olulised asjaolud ja mõjuvad põhjused ning tugineks sisulise kaalumise tegemisel nimelt neile, mitte aga asjasepuutumatele või ebaolulistele argumentidele. Lisaks peab aga haldusorgan olulistele asjaoludele ja mõjuvatele põhjustele andma õige kaalu ehk väärtustama neid õigesti,³⁸ asjaolusid ei tohi üle- ega alahinnata.

Samm-sammult edenemine tagab otsustusprotsessi põhjalikkuse ja õigsuse. (Sellest ideest on kantud ka artikli järgmises osas tutvustatav mudel kaalutusõiguse sisuliseks teostamiseks, mis koondab otsuse tegija jaoks kogu olulise informatsiooni kokku ja hoiab seda aktiivselt otsustaja silme ees otsuse vormistamise hetkeni). Kaalutusõiguse eripärast tulenevalt ei piisa aga pelgalt sisult õigest otsusest, see tuleb ka korrektselt kirja panna. Riigikohus on mitmetes otsustas toonitanud haldusakti põhjendamise vajalikkust, samas rõhutanud, et kaalutusõiguse puhul on põhjendamisel eriline kaal ja roll. Seejuures sõltub diskretsiooni ulatusest ka põhjendamise ulatus.

Esimese põhjendamise sammuna tuleb aga ka kaalutusotsuste puhul läh-

³⁷ Haldusmenetluse seadus, *supra nota* 1, § 54.

³⁸ Aedmaa, *Haldusmenetluse käsiraamat, supra nota* 18, lk 284.

tuda kõikidele haldusaktidele esitatud põhjendamise nõuetest, s.o faktilise ja õigusliku aluse väljatoomisest. Siinjuures on oluline, et Riigikohtu hinnangul ei piisa motiveerimislävendi ületamiseks pelgalt õigusnormide (või nende tunnuste) ning faktiliste, reaalse elu juhtumi asjaolude loetlemisest. Loetelud iseenesest ei anna haldusvälisele adressaadile (kes sageli on õigus-teadmiste ja -kogemuseta) selget ja ühest arusaama, miks haldusakt on antud. Seega tuleb õigusliku aluse tunnused ning reaalsed asjaolud omavahel seostada, siduda, et oleks selgesti mõista, milline reaalse juhtumi asjaolu millisele õigusnormi eelduse tunnusele rakendaja hinnangul vastab.³⁹

Kui põhjendamisnõude esimene etapp on täidetud, tuleb asuda sisuliselt läbiviidud kaalumisprotsessi kirjapanemisele. Diskretsiooniotsuse põhjendused peavad kehtiva õiguse kohaselt näitama, millistest kaalutlustest haldusorgan lähtunud on.⁴⁰ Seejuures tuleb silmas pidada ka HMS § 4 lg 2 (kaalutusõiguse teostamise üldised nõuded) ning § 64 lg 3 (kaalutusõiguse alusel antud haldusakti kehtetuks tunnistamisel arvestatavad asjaolud, mida võiks seotuse ja aktuaalsuse korral arvestada ka juba esialgse otsuse tegemisel).⁴¹

Kaalutusõiguse põhjenduste puhul on oluline esmalt välja tuua olulised asjaolud ning neile antud kaal, s.o väärtus, aga analoogiliselt n-ö klassikalise põhjendusega peaks omavahel selgesti seostama ka olulised asjaolud ning valitud käitumisviisi (ehk motivatsioonist peaks selgesti nähtuma, miks haldusorgan leidis, et asjaolud X ja Y viivad just nimelt õigusliku tagajärje Z kohaldamiseni. Jääda ei tohiks ka siin pelgalt loetlemise juurde ja seejärel nentida, et seega on põhjendatud rakendada tagajärge Z).⁴²

39 OÜ Clarisson kaebus Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti 25. jaanuari 2007. a käskkirja nr 1-3.13-5/16 osaliseks tühistamiseks ning taotluse rahuldamata jäetud osas uuesti läbi vaatama kohustamiseks, haldusasi nr 3-3-1-80-08, Riigikohtu halduskolleegium, 11 veebruarist 2009 ning Jüri Käosaare ja Sirje Ruubeli kaebus Tallinna Linnavalitsuse korralduste tühistamiseks, haldusasi nr 3-3-1-13-02, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 19.03.2002.

40 Haldusmenetluse seaduse, *supra nota* 1, § 56 lg 3.

41 Aedma, *Haldusmenetluse käsiraamat*, *supra nota* 18, lk 306.

42 OÜ Baltic Wind Energy kaebus Vabariigi Valitsuse 18. mai 2007. aasta määruse nr 156 "Vabariigi Valitsuse 27. juuli 2006. a määruse nr 176 "Hoiualade kaitse alla võtmine Saare maakonnas" muutmise" tühistamiseks osas, millega arvati Võilaiu hoiuala koosseisu kinnistud Roostiku, Nuka, Kadastiku, Kruusiaugu ja Lagle, haldusasi nr 3-3-1-85-10, Riigikohtu üldkogu, kohtuotsus, 31.05.2010.

Haldusakti põhjendavas osas kaalutlusi esitades tuleb näidata selles olukorras võimalikud lahendusvariandid. Valitud lahendusvariandi puhul tuleb erilist tähelepanu pöörata sellele, miks just see lahendusvariant parim on, kuid soovitatav on ka vastuargumentidele viidata. Nii näeb haldusakti adressaat, et haldusorgan oli kaalutlejana ka vastuargumentide olemasolust teadlik.⁴³

Ka Riigikohus on kaalutusotsuste põhjendamise osas leidnud, et:

- 1) haldusaktis toodud põhjendused tagavad haldusaktist arusaamise, aga ka selle efektiivse vaidlustamise (s.o õiguskaitse) ning kohtu poolse õiguspärasuse kontrollimise võimaluse.⁴⁴ Kuivõrd kaalutusõigusel põhinevaid otsuseid saabki kohus kontrollida vaid haldusaktis toodud kaalutluste alusel, on järelikult põhjenduste toomine sellest aspektist märkimisväärse tähtsusega;⁴⁵
- 2) kohus saab kontrollimisel aluseks võtta vaid neid argumente ja kaalutlusi, mis on haldusaktis eneses olemas. Seega ei aita haldusakti kehtivusele kaasa ka argumentide toomine n-ö tagantjärele, sh kohtumenetluse raames, kuigi seda seisukohta on Riigikohus mõnevõrra ka *pehmenanud*;⁴⁶
- 3) kuigi haldusakti põhjendused võivad põhimõtteliselt sisalduda ka muus dokumendis (st ei pea vahetult sisalduma haldusakti enese tekstis),

43 Aedma, *Haldusmenetluse käsiraamat, supra nota* 18, lk 307.

44 *Raudtee Erastamise Rahva AS kaebus tühistada Eesti Erastamisagentuuri Nõukogu 13. detsembri 2000. a koosoleku protokollilise otsuse nr 10 päevakorrapunkti nr 1 punkt 1, haldusasi nr 3-3-1-30-02, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 20.06.2002.*

45 *Korterühistu Tiiru Tosin kaebus Keila Linnavalikogu otsuse tühistamise ja detailplaneeringu kehtestamiseks kohustamise nõudes, haldusasi nr 3-3-1-62-02, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 06.11.2002.*

46 *Ilmar Kasekampi (Kasekamp) kaebus Tallinna Linnavalitsuse 15. oktoobri 2003. a korralduse nr 2261-k tühistamiseks, haldusasi nr 3-3-1-49-08, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 05. novembrist 2008; FIE Aivo Rebane Miku Talu kaebus põllumajandusministri 2. detsembri 2005. a käskkirja nr 284 osaliseks tühistamiseks ning Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Ameti peadirektori 10. märtsi 2006. a käskkirja nr 1-3.2/6 tühistamiseks ja uue haldusakti andmiseks kohustamiseks, haldusasi nr 3-3-1-62-07, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 24.01.2008; Lembit Lambingu kaebus Keila Linnavalitsuse kohustamiseks teha Jõe tn 58 maa ostueesõigusega erastamiseks seaduslik piiride kulgemise ettepanek, haldusasi nr 3-3-1-57-07, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 12.11.2007; seisukoha pehmenamise kohta vt OÜ BioDesing kaebus eesti haigekassa juhatuse 13. detsembri 2010. a. otsuse nr 295 tühistamiseks osas, millega kuulutati välja valik taastusravi erialal Pärnu ja Tartu piirkonnas, ja õigusvastaseks tunnistamiseks osas, millega kuulutati välja valik taastusravi erialal Harju piirkonnas; AS Villa Benita kaebus eesti haigekassa juhatuse 13. detsembri 2010. a. otsuse nr 295 tühistamiseks osas, millega kuulutati välja statsionaarse hooldusravi erialal Harju piirkonnas; haldusasi nr 3-3-1-29-12, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 29. novembrist 2012.*

peab viide vastavale dokumendile olema selge ja võimaldama põhjendusi sisalduva dokumendi leidmist.⁴⁷ Samas peaks iga kaalutlusotsus olema sedavõrd unikaalne ja eripärane, et selle puhul peaksid arvesse võetud põhikaalutlused sisalduma siiski haldusaktis eneses;⁴⁸

- 4) kaalutluste esitamine ning põhjenduse sisukus on tähtsamad isikuid koormavate haldusaktide puhul⁴⁹ ja ulatuslikuma diskretsiooni puhul (st mida ulatuslikum on kaalutlusruum, seda põhjalikum peab olema ka haldusakti motivatsioon ja seda eelkõige sisukusest lähtudes⁵⁰).

Lisaks sellele, et haldusakti, eriti aga kaalutlusõigusel põhineva haldusakti põhjendamine on oluline adressaadi aspektist (võimaldab aru saada, miks sellise sisuga haldusakt anti, soodustab haldusaktiga nõustumist, selle täitmist, aga teiselt poolt ka efektiivset õiguskaitset) ning kohtu aspektist (võimaldab hinnata otsuse õiguspärasust ning kaalutluspiiridest kinnipidamist), on Riigikohus korduvalt rõhutanud põhjenduste kirjapaneku olulist rolli ka halduse enese jaoks (olles n-ö järelkontrolliks, võimaldab põhjenduste kirjapanemise etapp veelkordset kaalutluste läbimõtlemit ning otsuse õigsuses veendumist).⁵¹

Haldusakti põhjendavasse ossa kuulub ka määratlemata õigusmõiste sisustamise selgitamine: kuidas ja miks just nii on otsusetegija määratlemata õigusmõistest aru saanud ja seda sisustanud.⁵²

Seega nähtub ülaltoodust, et kaalutlusõiguse puhul on materiaalselt õige otsuse tegemine küll äärmiselt tähtis, kuid hetkekski ei saa alavääristada materiaalselt õige lahenduskäige *õiget* vormistamist, s.o põhjenduste ladusat, loogilist ja veenvat esitamist. Selle hõlbustamiseks on autorid välja töötanud allkirjeldatud mudeli.

47 OÜ Clarisson kaebus, *supra* nota 39; Roland Pormeistri (Pormeister) kaebus keskkonnaministri 9. aprilli 2003. a käskkirja nr 253 tühistamiseks, haldusasi nr 3-3-1-28-05, Riigikohtu halduskolleegium, määrus, 09.06.2004.

48 Rene Sommeri kaebus, *supra* nota 35, Eesti looduskaitse Seltsi jt kaebus, *supra* nota 29.

49 Ingrid Mägi kaebus Sotsiaalkindlustusameti peadirektori 30. augusti 2010. a käskkirja nr 457-k tühistamiseks, teenistusest vabastamise seadusevastaseks tunnistamiseks, teenistusse ennistamiseks ja teenistusest sunnilt puudunud aja eest tasu väljamõistmiseks, haldusasi nr 3-3-1-83-11, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus (osaotsus), 19.01.2012.

50 Korterühistu Tiiru Tosin kaebus, *supra* nota 45.

51 Rene Sommeri kaebus, *supra* nota 35; Ilmar Kasekampi kaebus, *supra* nota 46.

52 Aedmaa, *Haldusmenetluse käsiraamat*, *supra* nota 18, lk 307.

Kaalutusõiguse kasutamine arvestades õiguse rakendamise etappe (kaalutusõiguse teostamise mudel)

Järgnevalt esitavad autorid samm-sammulise kaalutusõiguse teostamise mudeli, kus on arvestatud õiguse rakendamise etappe. Need on: elus juhtunud haldusõiguslikku lahendust vajava juhtumi lahendamiseks õigusliku küsimuse esitamine; õige õigusliku aluse leidmine; rakendatavast õigusnormist (õiguslik alus) aru saamine; õiguslikku tähendust omavate asjaolude kindlaks tegemine; subsumeerimine (eelduste kontroll läbi asjaolude); otsuse tegemine; otsuse kirjapanemine.⁵³ Autorid on seisukohal, et juba õiguse rakendamise esimeste etappide juures peab kaalutleja silmas pidama, et tegu on kaalutusõigusliku otsuse ettevalmistamisega, hoolimata sellest, et kaalutusõigus ise traditsiooniliselt õiguse rakendamise ühe viimase etapi – otsustamise juures (s.o tagajärje valiku juures) realiseerub.

Kaalutusõiguse teostamise mudel:

1. samm

Elus on juhtunud olukord, mis vajab haldusõiguslikku lahendust.

2. samm

Õigusliku küsimuse püstitamine, millele hakatakse õiguse rakendamise käigus vastust otsima.

3. samm

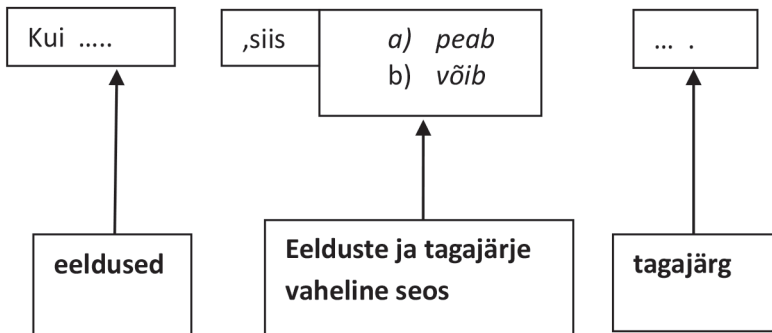
Tegelemine õigusliku alusega.

3.1. Tuleb leida õiguslik alus

3.2. Tuleb teha kindlaks kaalutusõiguse olemasolu. Selleks:

3.2.1. lahutatakse norm eeldusteks (normi faktiline koosseis) ja tagajärjeks (õiguslik tagajärg)

53 Õiguse rakendamise etappide kohta vaata lähemalt Sisekaitseakadeemias väljaantud õppevahendeid: Mikiver, M. ja Põllumäe, S., *Sissejuhatus õigusesse* (Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2003); Põllumäe, S., *Sissejuhatus õigusesse. Näiteid ja harjutusi õppeaine „Sissejuhatus õigusesse“ HLSC5001 loengukursuse juurde* (Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2009).



3.2.2. Kas on tegu otsustusdiskretsiooniga (OD)?

Selleks kontrollitakse, kuidas on omavahel seotud normi eelduste ja tagajärje osad. Kui tagajärg peab normijärgselt saabuma, ei ole tegu kaalutusõigusega. Kui tagajärg võib normijärgselt saabuda, on tegu otsustusdiskretsiooniga ning normis sisalduv kaalutusõigus on tuvastatud. Rakendajal on valida kahe võimaliku tagajärje vahel:

Tg_{jah} – tagajärg tekitatakse

Tg_{mitte} – tagajärge ei tekitata

3.2.3. Kas on tegu valikudiskretsiooniga (VD)?

Selleks kontrollitakse, milline on tagajärje koosseis (kas tagajärg on lihtne, keeruline või alternatiivne). Kui tagajärg on alternatiivse koosseisuga, on tegu valikudiskretsiooniga. Rakendajal on võimalik valida erinevate normis toodud tagajärgede vahel:

Tg_1 – esimene võimalik tagajärg

Tg_2 – teine võimalik tagajärg

Tg_3 – jne

NB! Ka tagajärjes asuva ajavahemiku kehtestamise nõude võimalus midagi teha või mingist tegevusest hoiduda on alternatiivse koosseisuga õiguslik tagajärg ning seega on sellise tähtaja valiku puhul tegu valikudiskretsiooniga.

3.2.4. Kas mõnes muus normis on ametnikule antud kaalumise kohustus?

Vt näiteks HMS § 64 lg 2: „*Haldusorgan otsustab haldusakti kehtetuks tunnistamise kaalutusõiguse kohaselt, kui seadus ei keela haldusakti kehtetuks tunnistada või ei kohusta haldusakti kehtetuks tunnistama.*“

3.3. Tuleb aru saada normi eeldustest, vajaduse korral tõlgendada neid ja kirjutada eeldused eraldi välja!

3.3.1 Kas mõne eelduse seas esineb määratlemata õigusmõistet?

Kui leidub, siis tehakse kindlaks, kas määratlemata õigusmõiste on objektiivselt sisustatav (teiste õigusaktide, õigusteadlaste arvamuste, haldus- ja kohtupraktika abil) või peab selle sisustamisel appi võtma tegeliku juhtumi asjaolusid. Viimasel juhul peab ka määratlemata õigusmõiste sisustamisel kaaluma. Siin on erinevad asjaolud kaalutavateks alternatiivideks (VD) või on alternatiivideks mõne asjaolu hõlmatus või mittehõlmatus määratlemata õigusmõistesse (OD) (vt allpool ka V samm).

4. samm

Tuuakse välja tegelikus juhtumis asetleidnud õiguslikku tähendust omavad asjaolud.

Siin peab järgima tõendite kogumisel hea halduse tavale tuginevat uurimiskohustust ning muid haldusmenetluses järgimist vajavaid hea halduse tava nõudeid.

5. samm

Kas õiguslik tagajärg võib saabuda?

Selleks kontrollitakse, kas igale eeldusele vastab tõendatud asjaolu (subsumeerimine).

Kui eeldused on täidetud, võib tagajärg saabuda. Kuid kuna siin käsitletakse just kaalutusõiguslikku alust, siis eelkõige OD puhul ei pea tagajärg ilmtin-gimata saabuma (vt edasi järgmisi samme).

Subsumeerimise tulemusena koostatakse järgmine tabel (tabelisse kantud andmed on hiljem abiks kaalutusõiguse volituse piirides püsimiseks):

Eelduste ja asjaolude tabel

Eeldused	Asjaolud

5.1. Subjektiivselt sisustatava määratlemata õigusmõistest aru saamine

Sellise määratlemata õigusmõiste puhul, mida objektiivselt ei saa sisustada, tuleb tegeleda juba kaalumisega. Siin võrreldakse erinevaid asjaolusid või seda, kas üks asjaolu on hõlmatud määratlemata õigusmõistega või mitte. Hindamisel võetakse abiks proportsionaalsuse kriteeriumid (vt ka allpool VII samm). Nüüd võib esineda olukord, kus õigusliku tagajärje valiku juures enam kaalutlema ei pea, kuna kaalutus, kas normi rakendada või mitte, on subsumeerimise juures juba tehtud seetõttu, et määratlemata õigusmõiste sisustamise tulemusena järeldub tagajärje kohaldamise vajalikkus (nn ühendusnorm).

6. samm

Mis on kaalutusnormi eesmärk? Milliseid õiguse üldpõhimõtteid tuleb silmas pidada? Milliseid ja kelle huve tuleb silmas pidada? Millised ja kelle (põhi)õigused võivad saada piiratud või tagatud?

6.1. Kui juba III sammu juures tõlgendamise tarvis õigusliku aluse eesmärki kindlaks ei ole tehtud, tehakse eesmärk kindlaks nüüd.

6.2. Lisaks tehakse kindlaks:

Milline on avalik huvi ja millised on isiku (näiteks haldusakti adressaadi) huvid?

Milliseid ja kelle (põhi)õigusi ning vajadusel milliseid õiguse üldpõhimõtteid peab kaalumisel (otsuse tegemisel) arvestama avalikku huvi silmas pidades ning isiku huvi silmas pidades?

Sammude 6.1 ja 6.2 (õiguse üldpõhimõtete osas) tulemusel koostatakse eesmärgi ja õiguse üldpõhimõtete tabel, mis aitab hilisema kaalumise juures kaalutluse eemärki ja õiguse üldpõhimõtteid silmas pidada:

Eesmärgi ja õiguse üldpõhimõtete tabel

Eesmärk	Õiguse üldpõhimõtted
	Proportsionaalsus
	Võrdne kohtlemine?
	Hea halduse tava:
	...

6.3. Iga samm 6.2 leitud õiguse juurde leitakse vastav asjaolu juba varasemalt tuvastatud õiguslikku tähendust omavate asjaolude seast või selgitatakse vajadusel uued olulised asjaolud.

Uute asjaolude selgitamisel kasutatakse hea halduse tava põhimõtteid (peasjalikult haldusmenetluse reegleid samamoodi nagu varasemalt asjaolusid selgitades ja menetlusosalistega suheldes).

Sammude 6.2 (huvide ja õiguste osas) ja 6.3 tulemusel koostatakse kaks tabelit. Üks avaliku huvi kohta ja teine isiku huvide kohta:

Avaliku huvi tabel

Avalik huvi:	
õigused	Asjaolud

Isiku huvide tabel

Isiku huvid:	
õigused	Asjaolud

6.4. Kui seadus on sätestanud kaalutlejale kaalutusõiguse teostamiseks tingimused (loe: asjaolud ja huvid, millega tuleb kaalutlemisel arvestada), kantakse need vastavalt avaliku huvi või isiku huvide tabelitesse õiguste ja asjaolude veergudesse.

Vt näiteks HMS § 64 lg 3: „Kaalutusõiguse teostamisel tuleb arvestada haldusakti andmise ja haldusakti kehtetuks tunnistamise tagajärgi isikule, haldusakti andmise menetluse põhjalikkust, haldusakti kehtetuks tunnistamise põhjuste olulisust ning nende seost isiku osalemisega haldusakti andmise menetluses ja isiku muu tegevusega, haldusakti andmisest möödunud aega ning muid tähtsust omavaid asjaolusid.“

7. samm. Kaalumine

Eelnevate sammude tegemise ajal on õiguse rakendaja kirjutanud välja erinevaid andmeid:

- a) 3. sammu juures kogutud andmeteks on eeldused ja tagajärjed;
- b) 4. sammu juures kogutud andmeteks on asjaolud;
- c) 5. sammu juures on koostatud eelduste ja asjaolude tabel;
- d) 6. sammu juures on koostatud kokku kolm tabelit: eesmärgi ja õiguse üldpõhimõtete tabel, avaliku huvi tabel ja isiku huvide tabelid.

7.1. Ülalloodud andmeid ja tabelleid kasutades luuakse uued tabelid:

Erinevate võimalike tagajärgede kaalumise tabelid

Tagajärg₁ või Tagajärg_{jah}:

Avalik huvi ₁				märkused/ kasude-kahjude määr
õigused	asjaolud	kasud	kahjud	

Isiku huvid ₁				märkused/ kasude-kahjude määr
õigused	asjaolud	kasud	kahjud	

Kahe ülaltoodud tabeli (avaliku huvide tabel ja isiku huvide tabel) andmete põhjal koostab kaalutleja mõõdukuse tabeli, kuhu kannab nii avalikkusele tekkida võivad kui ka isikutele tekkida võivad kasud ja kahjud otsustatava tagajärje korral. Nüüd saab kaalutleja määratleda võrreldavate kasude ja kahjude määra (vt tabeli kolmas veerg).

Mõõdukus,		märkused/ kasude-kahjude määr
kasud	kahjud	

Vajadusel teeb kaalutleja sama teise jne võimaliku tagajärje korral.

Nüüd on kaalutlejal silme ees need andmed, mida ta peab hindama kaalutusreeglitepärase otsuse tegemisel. Tabelite kogum ei ole kindlasti käsitletav n-ö matemaatilise mudelina, vaid võimalusena, kuidas seada võimalikult loogilisse seosesse kaalutlemisel vajaminevaid andmeid. Edasi kaalutledes hakkab kaalutleja iga tagajärje kohta tabelitesse lisaandmeid kandma (OD puhul küll ainult Tagajärg_{jah} tabelitesse) ning kogutud andmeid omavahel hindama (abiks vastavad märkuste lahtrid). Vt järgmisi samme!

7.2. Kaalutusreeglite kasutamine tabelite abil:

7.2.1. Tuleb kaaluda! Selleks järgitakse järgmisi reegleid:

7.2.2. Kooskõla volituse piiridega

Volituste piiridena käsitletakse nii õiguslik aluse tehiosid (eeldusi normis) kui ka võimalikke tagajärjesid. Volituste piirides püsimiseks on kaalutlejal abiks eelduste ja asjaolude tabel, ka on varasemalt välja toodud võimalikud tagajärjed (vt sammud 3 ja 5).

7.2.3. Kooskõla eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega

Selleks on koostatud eesmärgi ja õiguse üldpõhimõtete tabel.

Proportsionaalsuse kui ühte õiguse üldpõhimõtet ning kaalutusõigusega väga tihedalt seotud põhimõtet on silmas peetud iga tagajärje kohta käivates kaalumise tabelites veergudes kasu/kahjud (vt 7.2.4).

7.2.4. Oluliste asjaolude arvestamine ja põhjendatud huvide kaalumine

Selleks on loodud samm 7.1 juures toodud erinevate võimalike tagajärgede kaalumise tabelitesse vastavad veerud. Nüüd asub kaalutleja neid tabeleid täitma ja nendesse oma märkusi/hinnanguid tooma.

Erinevate võimalike tagajärgede kaalumise tabeleid täites on kaalutlejal silme ees erinevad huvid, nendest huvidest johtuvad võimalikud (põhi)õiguste riive või vastupidi – (põhi)õiguste tagatus, samuti õigusi ja huvisid toetavad asjaolud.

Siit saab kaalutleja juba hinnata, milliseid ja kelle kasusid-kahjusid konkreetne kaalutav tagajärg toob isikute õigusi ja huve silmas pidades ning iga teise võimaliku tagajärje puhul samamoodi. Tabelites on toodud ka veerud kaalutlejapoolsete järelduste-märkuste tegemiseks, kuhu oleks soovitatav märkida ka kasude-kahjude määr (nt suur-keskmise-väike).

Otsuse, milline tagajärg valida, teeb kaalutleja ise tabelitesse kantud andmeid silmas pidades – neid hinnates ja olulisi asjaolusid arvestades. Menetlusosalise huve ja õigusi silmas pidades peab andmete kogumisel juhinduma alati heast halduse tavast (ärakuulamine, selgitamine jne) ning vajadusel muudest õiguse üldpõhimõtetest (näiteks võrdne kohtlemine). Nagu juba öeldud, on nii proportsionaalsuse põhimõttega kui kaalutlusõigusega väga tugevalt seotud põhimõttega tabeli andmetes juba arvestatud ning loodud mõõdukuse veerud.

Kui andmete hindamise käigus on kaalutleja välja toonud tekkida võimalikud kasud ja kahjud ning neid omakorda kaalunud (proportsionaalsuse mõõdukuse kriteerium), on kaalutlejal võimalus teha võimalikult õiglane, eesmärgini viiv, parim ja isikule kõige vähem koormavam otsus.

8. samm

Otsustamine.

Lähtudes kaalutluse käigus tehtud järeldustest, valitakse tagajärg, mida kohaldada.

9. samm

Kontrollitakse HMS § 3 lg 2 toodud proportsionaalsuse kriteeriume silmas pidades otsuse proportsionaalsust.

- Kas otsus on kohane?
- Vajalik?
- Proportsionaalne eesmärgi suhtes (mõõdukas) ehk kas saavutatav kasu (eesmärk, avalik huvi) kaalub üles tekkida võivad kahjud (riive isiku (põhi)õigustesse)?

10. samm

Kaalutluste kirjapanemine haldusaktis.

Haldusakti koostamisel peab kirja panema ka **kaalutlused** – s.o põhjendused, miks valiti just niisugune võimalik tagajärg. Selleks kasutatakse tagajärgede tabelitesse toodud andmeid: milline on kaalutlusnormi eesmärk, kelle huve silmas peeti, milliste ja kelle (põhi)õigusi kohaldatav tagajärg kaitseb, milline on otsustatava tagajärje kohaldamisega saavutatav kasu, millised on kaasnevad kahjud ning miks otsustaja arvates kasud kahjud üles kaaluvad ning millised olulised asjaolud otsustaja hinnanguid kinnitavad. Ka võib kaalutluste osas samamoodi põhjendada, miks ei valitud mõnda teist võimalikku tagajärge.

Kokkuvõte

Autorid on seisukohal, et kaalutlusõigust sisaldava haldusõigusliku aluse rakendamisel tuleb kaalutlemise vajadust silmas pidada juba õiguse rakendamise alguses. Otsustamise käigus tehtav kaalutlusotsus kujuneb õiguse rakendamise käigus hea halduse tava põhi seltmenetledes – õige ja õiglase tagajärje kohaldamiseks muuhulgas ka kaalutlusotsuseks vajaminevaid andmeid kogudes ja neid hinnates. Nõnda, juba menetluse algusest alates kaalutlusõiguse reeglipäraseks läbiviimiseks vajaminevaid andmeid kogudes ja neid hinnates, minimaliseerib kaalutleja kaalutlusvigade tegemise võimaluse. Eriti hoiab ülaltoodud kaalutlusõiguse teostamise mudeli kasutamine autorite arvates ära diskretsiooni väärkasutuse – just avalike ja isikute huvide ja neist johtuvate (põhi)õiguste riive või tagatuse omavaheline kaalumine ja hindamine on autorite arvates võti diskretsiooni sisuliselt õigeks kasutamiseks.

Autorid leiavad, et eelkõige on artiklis toodud kaalutluse teostamise mudel abiks sisekaitsealade tudengitele kaalutlusõigusliku otsuse olemusest arusaamiseks. Muuhulgas selleks, et õpingute käigus harjutada meetoodiliselt (n-ö paberi peal) selliseid juhtumeid, kus õigusliku aluse kaalutlusõiguslik rakendamine peab toimuma nüüd ja kohe (näiteks vahetu sunni kohaldamise korral). Autorid annavad endale aru, et ülevaade kaalutlusõiguse olemusest ning koostatud juhend ei pretendeeri täiuslikkusele ega kõikehõlmavusele. Kindlasti vajab valdkonnapõhise kaalutlusõiguse olemuse sügavam käsitlemine täiendavate allikate läbitöötamist. Siiski tagab artikkel SKA üliõpilastele konkreetse ja lihtsalt omandavata ülevaate peamistest kaalutlusõiguse allikatest. Ka ei ole koostatud juhend sellisel kujul kõikides õiguse rakendamise valdkondades täielikult kasutatav. Kindlasti toovad erinevad elualad kaasa mõningaid muudatusi/täiendusi, kuid see ei vähenda autorite arvates tabeli väärtust toodud kujul. Omandades kaasusõppes üldmudeli abil kaalutlusõiguse teostamise baasi, on igal üliõpilasel hõlbus vastavat menetlust silmas pidades vajalikud täpsustused luua. Siit edasi peavad autorid võimalikuks ka ülaltoodud mudeli kasutamist praktikas – haldusorganisatsioonide juhiste loomiseks konkreetsete haldusõiguse eriosas toodud kaalutlusõigusnormide rakendamiseks.

Autorid plaanivad edaspidigi kaalutlusõiguse teemaga tegeleda – sisejulgeoleku valdkonnad pakuvad selleks piisavalt väljakutseid.

Triin Roosve
Sisekaitseakadeemia
Kase 61, Tallinn, 12012, Eesti
E-post: triin.roosve@sisekaitse.ee
Tel: +372 696 5464

Mari Käbi
Sisekaitseakadeemia
Kase 61, Tallinn, 12012, Eesti
E-post: mari.kabi@sisekaitse.ee
Tel: +372 696 5469

Päästeameti ülesanded riiklikus kriisireguleerimise süsteemis

Tauno Suurkivi

Päästeameti peadirektori asetäitja päästetöö alal

Lauri Tabur

Sisekaitseakadeemia rektor

Märksõnad: *kriisireguleerimine, elanikkonnakaitse, keskne kriisireguleerimise asutus, kriiside ennetamine, kriisideks valmistumine, kriiside lahendamine, kriiside leevendamine*

Kriisireguleerimine on meetmete süsteem, mis hõlmab hädaolukorra ennetamist, hädaolukorraks valmistumist, hädaolukorra lahendamist ning hädaolukorrast põhjustatud tagajärgede leevendamist.¹ Kriisireguleerimine on Eestis detsentraalne süsteem, kus iga ministeerium vastutab kriisireguleerimise korraldamise eest oma valitsemisalas. Kriisireguleerimise keskseks koordineerivaks ministeeriumiks on Siseministeerium ning keskseks ametiks Päästeamet.

Tulenevalt kriisireguleerimise ala noorusest, vähesest akadeemilisest läbiuuritusest ning riikide erinevast halduskorraldusest ja riskipildist on kriisireguleerimine maailmas väga erinevalt käsitletud. Eelmisel kümnendil toimunud kriisid muudavad ohupildi maailmas väga dünaamiliseks ning iga sündmuse järel luuakse uusi käsitlusi riikide kriisireguleerimise vajadustest.

¹ Hädaolukorra seadus, 15.06.2009, jõustunud 24.07.2009 — RT I 2009, 39, 262.

Probleemid, millega kriisireguleerimine erinevates riikides tegeleb, on paljudel puhkudel erinevad ning selle tõttu on riigiti erinevad ka kriisireguleerimise valdkondade ülesehitused. Universaalseid kriisireguleerimise riikliku korralduse süsteeme maailmas olemas ei ole ning igal riigil tuleb leida oma halduskorraldusele sobiv ja riskikeskkonda arvestav unikaalne lahendus. Eestis puudub uurimustele tuginev, oma halduskorraldust ja riskikeskkonda arvestav kriisireguleerimise riikliku korralduse mudel ning selgelt sõnastatud Päästeameti kriisireguleerimise ülesannete loetelu kriisireguleerimise riikliku korralduse mudeli sees. Tulenevalt eeltoodust ja faktist, et kriisireguleerimise valdkond on vahetus kokkupuutes põhiseaduslike väärtustega inimese elu (PS § 16), tervise (PS § 28) ja omandi (PS § 32) kaitsest, ei saa me endale nii olulises riigielu aluskomponendis selgusetust lubada. Vajalik on selgitada kriisireguleerimise ametite tasandi keskse asutuse – Päästeameti – praegused kriisireguleerimise ülesanded Eesti kriisireguleerimise maastikul ning koostada ettepanekud uuteks kriisireguleerimise ülesanneteks tulevikus.

Artikli aluseks oleva uurimuse eesmärk oli välja selgitada Päästeameti praegused kriisireguleerimise ülesanded ning teoreetilistele lähtekohtadele, ekspertarvamustele ja keskkonna arenguloogikale tuginedes teha ettepanekud uuteks kriisireguleerimise ülesanneteks.

1. Kriisireguleerimise teoreetilised alused

Toetudes andmetele, mis pärinevad rahvusvahelisest kriiside andmebaasist *The International Disaster Database*,² on mitmed käsitlused näidanud kriiside sagenemist maailmas viimasel kümnendil. Lisaks sellele võib järeldada, et eelmise sajandi esimese poole kriisid moodustasid vaid 6% kogu vastava perioodi kriisidest, samas kui 62% viimase 105 aasta kriisidest on juhtunud viimase 15 aasta jooksul, perioodil 1990–2005. Seega on kriisidena klassifitseeritavate sündmuste sagedus nii pika- kui lühiajalises perspektiivis mõõdetuna ajas sagenev. Viimase 105 aasta jooksul on maailmas keskmiselt igas tunnis kriisides hukkunud 87 inimest ning 7137 inimest on saanud tunda kriiside kahjustavaid mõjusid. Kriisideks klassifitseeritavate õnnetuste kasv on Eshghi ja Larson'i hinnangul esile kutsunud rahvastiku arvu märgatav

2 EM-DAT: The International Disaster Database, <www.em-dat.net> (20.03.2014).

suurenemine (1900. aastal oli maailmas 1,6 miljardit inimest, nüüdseks juba üle 7 miljardi), kliimamuutused (millele viitab meteoroloogiliste kriiside, tsunamiide ja taifuunide sagenemine), aga ka tehnoloogiline areng, millega oleme suutelised koguma andmeid rohkema arvu kriiside kohta.

Teoreetiline käsitlus vajab aga standardiseeritud lähenemisi ja kokkulepitud mõistete kasutamist. Rahvusvahelises kriisisreguleerimise teoreetilises kirjanduses leidub alates 1970-ndatest aastatest väga palju definitsioone mõistetele „*disaster*“, „*catastrophe*“, „*crises*“, „*emergency*“, ent üldaktsepteeritavaid definitsioone ei ole seni välja kujunenud. Rosenthal³ toob isegi esile, et meedia ja selle poolt kasutatavate võtete mõju suure kasvu tõttu tänapäeva ühiskonnas vastab olukord kriisi tunnustele koos sellest tulenevate tagajärgedega siis, kui rahvusvaheline meedia seda selliselt nimetab. Selle pärast on ka käesolevas artiklis mõistete „suurõnnetus“, „katastroof“, „kriis“, „hädalukord“ defineerimisest ja nendevaheliste eraldusjoonte leidmisest loobutud ning kasutatud läbivalt mõistet „kriis“. Olulise selgituse kriiside uurimise kasvuks annab Rosenthali hinnangul „haavatavuse paradoks“ (*vulnerability paradox*). Ehkki erialakirjandus annab haavatavuse paradoksile erinevaid tähendusi, nimetab Rosenthal haavatavuse paradoksiks olukorda, kus era-kaupade ja -teenuste ning avalike kaupade ja teenuste pakkumine on viidud ühiskonnas sellise efektiivse perfektsuseni, et iga väike väline sekkumine või kõrvalekalle ületab kiiresti ühiskonna kriitilise taluvuse piiri. Vahe kriisi ja igapäevase sotsiaalse ja poliitilise elu vahel on vähenenud ning selline seisund on eemaldanud kriisireguleerimise tema perifeerselt positsioonilt sotsiaalteadustes.

Eeltoodu tõttu peab McEntire⁴ oluliseks, et kuna me ei suuda kontrollida loodusjõude ega ka ülemaailmseid paratamatuid trende, on vajalik teha kõik ühiskonna haavatavuse vähendamiseks. Ta peab sealjuures kõige olulisemaks samme riskide vähendamiseks ja ühiskonna vastupanuvõime suurendamiseks, et võimalike kriiside korral oleks kahjud minimaalsed. Ta toob esile, et ühiskonna arengu loomulikeks osadeks peavad saama uute riskide tekke ärahoidmine, vanade riskide vähendamine ja ühiskonna turvakultuuri arendamine. Ühiskonna haavatavuse küsimusi on samal ajal uurinud

3 Rosenthal, U., „September 11: Public Administration and the Study of Crises and Crisis Management“, 35 *Administration & Society* (2003), No 2, 129-143.

4 McEntire, D., „Understanding and reducing vulnerability: from the approach of liabilities and capabilities“, 20 *Disaster Prevention and Management* (2011), No 3, 294-300.

Paton ja Johnston,⁵ kes toovad haavatavuse vähendamise kolme peamise võimalusena esile elanikkonna riskiteadlikumaks muutmise, haavatavuse analüüsivõimekuse suurendamise ja kogukonna iseseisva vastupanuvõime suurendamise.

Ka Larsson ja Enander⁶ on uurinud inimeste individuaalse valmisoleku tähtsust kriisideks valmistumisel ning näevad selle olulise tõusu viimastel aastakümnetel. Inimeste ja riigi koostöö seisukohalt tõstavad nad oma uurimuses esile kolm olulisimat aspekti – inimesed on ühelt poolt riigi edastatava riskikommunikatsiooni vastuvõtjad ja tarbijad, teiselt poolt etendavad inimesed olulist osa kriiside ennetamisel ja nendeks valmistumisel ning kolmandaks tõstetakse esile, et ühiskonnad, kus inimesed on koolitatud ning tunnevad ennast osana kriiside ennetamisest ja valmisoleku kavandamisest, on kriiside poolt märksa vähem haavatavad. Seega peavad Larsson ja Enander peamiseks lahendamist vajavaks küsimuseks lääne ühiskonna kriiside poolt haavatavuse vähendamisel, kuidas motiveerida inimesi kriiside ennetamisest ja nendeks valmistumisest osa võtma ning mitte jätma seda vaid riigiasutuste hooleks. Ka Kapucu⁷, viidates 2006. aasta Valge Maja raportile, on 2005. aastal toimunud orkaanide Katrina ja Rita kohta järeldanud, et enamik kriisiohtlikes piirkondades elavaid inimesi küll teadvustab kriisideks valmistumise vajalikkust, ent väga vähesed seda ka tegelikult teevad. Samuti viitas ta olukorrale, et riigiasutustel on väga vähe informatsiooni kodumajapidamiste tegelikust valmisolekust kriisiolukordadeks. Ameerika Ühendriikides on küll tehtud vastavaid üksikuid uurimusi, kus hinnatakse erinevaid kodumajapidamise valmisoleku aspekte (nt kriisiolukorra väljaõppe olemasolu, esmaabi andmise oskuste valdamist, esmaabivahendite ning toidu- ja veetagavara kodus), ent laialdasteks üldistusteks ei ole need uurimused piisavad. Eestis vastavaid uurimusi elanikkonna hulgas tehtud ei ole.

McEntire⁸ leiab, et tegelemine ohtude väljaselgitamise, riskipõhise ruumilise planeerimise ning ressursilise planeerimisega kriisideks on märksa

5 Paton, D. & Johnston, D., „Disasters and communities: vulnerability, resilience and preparedness“, 10 *Disaster Prevention and Management* (2001), No 4, 270-277.

6 Larsson, G. & Enander, A., „Preparing for disaster: public attitudes and actions“, 6 *Disaster Prevention and Management* (1997) 11-21.

7 Kapucu, N., „Culture of preparedness: household disaster preparedness“, 17 *Disaster Prevention and Management* (2008), No 4, 526-535.

8 McEntire, „Understanding“, *supra nota* 4.

efektiivsemad kriisireguleerimise meetmed kui reageerimine juba toimuva kriisi korral. Selle järelduse on varem esile toonud Gunn,⁹ rõhutades, et mida rohkem on kriisireguleerimisse tekkinud teaduslikku lähenemist, seda enam on mõistetud, et tõeliseks kriisireguleerimiseks on just kriiside ennetamine ja nendeks valmisolek, mitte reageerimine juba tekkinud kriisile.

Ühiskonna füüsilise haavatavuse peamisteks teguriteks peab McEntire¹⁰ inimasustuse paiknemist, ehitiste ehituskvaliteeti ja konstruktsioonide püsivust ning ühiskonna tehnoloogilist sõltuvust, samas kui sotsiaalse haavatavuse teguritena käsitleb ta eelkõige inimeste suhtumist ohtudesse ja ohukäitumist.

Schneider¹¹ tõstab esile, et riskide maandamine, ühiskonna jätkusuutlikkus, ruumiline planeerimistegevus ja kriisireguleerimine on kontseptuaalselt omavahel seotud valdkonnad. Ühiskonna väljakutseks on ehitada nende valdkondade vahele praktiline kokkupuutepunkt, et tegutseda süstemaatiliselt eesmärgi nimel, milleks on jätkusuutlik ühiskondlik areng. Suurimaks väljakutseks on kriisireguleerimise paigutamine ühiskondliku arengu ja kogukonna planeerimise keskpunkti. Ruumilise planeerimise ja selles riskidega arvestamises on suur osatähtsus kohalikel omavalitsustel. Stevens¹² tõdeb, et ehkki erinevates maades ja kultuurides on kohalike omavalitsuste roll erinev, on kriisireguleerimise seisukohalt võimalik teha kohalike omavalitsuste ülesannetest teatud üldistusi. Eeskätt peab ta silmas kohaliku omavalitsuse rolli oma piirkonna riskide identifitseerijana, kohaliku elanikkonna riskidest informeerijana, kohalike kontaktide haldajana ja kohaliku omavalitsuse kriisivalmiduse loojana. Linnade ja valdade vastutusest kriisireguleerimises on tuua hea näide Rootsist, kus Erikssoni¹³ andmetel nõutakse omavalitsuselt riski ja haavatavuse analüüsi esitamist valimiste järel, see tähendab iga nelja aasta tagant, et tagada valitsejate pidev teadlikkus ja arusaam kriisireguleerimise olulisusest ning selle seostest ruumilise planeerimisega.

9 Gunn, S. W. A., „The Scientific Basis of Disaster Management“, *Disaster Prevention and Management* (1992), No 3, 16-21.

10 McEntire, „Understanding“, *supra nota* 4.

11 Schneider, R. O., „Hazard mitigation and sustainable community development“, *11 Disaster Prevention and Management* (2002), No 2, 141-147.

12 Stevens, J. B., „Awareness and preparedness for emergencies at local level – UNEP’s APELL programme“, *7 Disaster Prevention and Management* (1998), No 5, 406-412.

13 Eriksson, K., „Knowledge transfer between preparedness and emergency response: a case study“, *18 Disaster Prevention and Management* (2009), No 2, 162-169.

Salmoni, Stantoni, Jenkinsi ja Walkeri¹⁴ järgi on kriiside riiklikul lahendamisel maailmas üldlevinuks saanud kolmetasandiline süsteem, mis on jagatud operatiivseks, taktikaliseks ja strateegiliseks tasandiks. Strateegilise ehk üleriigilise tasandi juhtimisüksuse ülesanded kriiside lahendamisel on Salmoni, Stantoni, Jenkinsi ja Walkeri käsitluses määrata selged kriisi lahendamise strateegilised eesmärgid, vaadata need regulaarselt üle ning tagada kõigi osapoolte teadlikkus nendest, luua kriisi lahendamise poliitika raamistik, prioritseerida taktikalise tasandi ressursivajadused ning jagada sinna ressursse, luua ja ellu viia meediaplaan, tagada avalikkuse informeerimine, olla planeerimisel kriisist ees ning valmistuda edu saavutamiseks kriisi leevendamise faasis.

Drabek ja McEntire¹⁵ viitavad probleemidele seoses kriisijuhtide kompetentsidega. Nad edastavad, et kuna paljud kriisireguleerimise (*civil protection*) juhid on välja kasvanud militaarse taustaga tsiviilkaitsest (*civil defense*), siis on neil väga raske omaks võtta tänapäeval levinud detsentraliseeritud kriisi lahendamise mudelit. Veelgi enam, Drabek ja McEntire väidavad lausa, et juhid ei tohiks kriiside juhtimisel püüelda „juhi ja kontrolli“ (*command and control*) lahenduste poole. Seda põhjusel, et kriis on oma loomult valdkondadeülene ning kaasaegses ühiskonnas on kriisi lahendamisse vaja kaasata väga erinevaid osapooli, kelle õigused ja kohustused pärinevad erinevatest allikatest ning kellele ülesannete kohustuslikuks panemiseks puuduvad ühel ametiisikul volitused. Sama on uurinud ka Dynes,¹⁶ kelle väitel on koordineerimine sobiv mudel kriiside ennetamise ja planeerimise faasis, ent see ei ole kuigi efektiivne kriisi akuutse lahendamise faasis, kui juhtimise raskuse peab liikuma ühe konkreetse juhtivasutuse või juhtimisüksuse suunas.

Boin¹⁷ toob välja, et uueks kriisijuhtimise väljakutseks on valmidus juhtida ja koordineerida suurt lahendajate võrgustikku, olles seejuures paindlik ja valmis improviseerima. Kriisid toovad sageli esile unikaalseid lahendamist vajavaid probleeme ning tihti on kriisidel kas mitu või mitte ühtegi

14 Salmon, P., Stanton, N., Jenkins, D. & Walker, G., „Coordination during multi-agency emergency response: issues and solutions“, 20 *Disaster Prevention and Management* (2011), No 2, 140-158.

15 Drabek, T. E. & McEntire, D. A., „Emergent phenomena and the sociology of disaster: lessons, trends and opportunities from the research literature“, 12 *Disaster Prevention and Management* (2003), No 2, 97-112.

16 Dynes, R. R., „Social Capital: Dealing With Community Emergencies“, 2 *Homeland Security Affair* (2006), No 2, 1-26.

17 Boin, A., „The New World of Crises and Crisis Management: Implications for Policymaking and Research“, 26 *Review of Policy Research* (2009), No 4, 367-377.

„omanikku“. Sellises olukorras ei tööta ühest kohast ülalt alla juhitud struktuur. Efektiivne kriisi lahendamine sõltub varasematest koostööpartnerite kokkupuutepunktidest ja omavahelisest usaldusest.

Kriisireguleerimise üldist riiklikku korraldust uurinud Kouzmin, Jarman ja Rosenthal¹⁸ tõstavad esile üheksa olulist soovitusi. Nad näevad vajadust luua kriisireguleerimise poliitika ja planeerimise üksus võimalikult lähedale valitsusele, luua riigis sõltumatu mõttekoda süvaanalüüsideks, luua riigis kriisijärgsete auditite tegemise sõltumatu süsteem, suurendada kodanike teadlikkust kriisireguleerimisest, arendada riigis välja kriisireguleerimise valdkonna ekspertide süsteem, luua rahvuslik kriisireguleerimise teadusõppeasutus, suurendada militaar komponendi kaasatust kriisireguleerimisse, arendada esimese astme kriisi lahendamise struktuuride võimekust ja autonoomsust ning teha riigis regulaarseid kriisireguleerimisalaseid õiguskeskkonna revisjone.

Alexander¹⁹ on uurinud muutuseid kriisireguleerimises pärast 9/11 sündmuseid. Ta järeldeb, et kui varem hoiti Ameerika Ühendriikides kriisireguleerimine (*civil protection*) ja tsiviilkaitse (*civil defense*) lahus, siis need sündmused paljastasid, et kaasaegseimate kriiside lahendamine võib sisaldada nii kriisireguleerimise kui tsiviilkaitse komponente ning nende kahe valdkonna arengut ei saa enam vaadata eraldiseisvalt, vaid tuleks käsitleda kompleksse tervikuna. Samas on Alexander'i väitel paradoksaalne, et kaasaegses kriisireguleerimise mõtlemises domineerib terrorism, vaatamata faktile, et klassikalised looduskriisid ja tehnoloogilised kriisid toovad igal aastal kaasa märksa suuremate kahjudega tagajärgi. Seega hoiatab Alexander liigse kaldumise eest ühte äärmusesse, küll aga toetab ta kriisireguleerimise ja tsiviilkaitse märksa tõhusamat koostöö ja harmoneerimise vajadust elanikkonna kaitsel.

Kui Larsson ja Enander²⁰ täheldasid juba 1997. aastal inimeste valmisoleku olulisust ühiskonna haavatavuse vähendamisel, siis Dynes²¹ on 9/11 sündmuste ja muude viimaste aastate kriiside varal tõestanud ühiskonnas

18 Kouzmin, A., Jarman, A. M. G. & Rosenthal, U., „Inter-organizational policy processes in disaster management“, 4 *Disaster Prevention and Management* (1995), No 2, 30-32.

19 Alexander, D., „From civil defence to civil protection - and back again“, 11 *Disaster Prevention and Management* (2002), No 3, 209-213.

20 Larsson & Enander, „Preparing“, *supra nota* 6.

21 Dynes, „Social Capital“, *supra nota* 16.

olemasoleva sotsiaalse kapitali arengut kriisireguleerimise seisukohalt. Kui varasemalt käsitleti inimesi kriisireguleerimise teoorias paanitseva ja päästmist vajava massina, siis Dynes näitab, et inimesed on kujunenud oluliseks sotsiaalseks ressursiks kriiside lahendamisel. Ta tõstab esile, et kui 9/11 sündmustel oli New Yorgis varisenud maailma kaubanduskeskuse (*World Trade Centre*) kaksiktornides kokku 17 400 inimest, siis 99% pääsenutest suutis evakueeruda iseenda ja lähedalolijate abiga ning päästjate abi oli vajalik vaid 1% evakueeritute jaoks. Lähtudes Dynes'i esile tõstetud teoreetilisest käsitlusest ning empiirilisest kogemusest nii Eesti kui välisriikide näitel, seisavad lääne ühiskondade kriisireguleerimise struktuurid uue olukorra ees, milles sotsiaalne areng on viinud olukorrani, kus inimesed on probleemi asemel muutunud probleemi lahenduseks. Eeltoodud arengutega peab kaasas käima ka riiklike kriisireguleerimise asutuste tegevusmudel ning kriiside lahendamisel tuleb üha rohkem panustada olemasolevale sotsiaalsele kapitalile. Varasem eelduste pakett kriisis ühiskonna käitumisnormidest sisaldas Dynes'i väitel sotsiaalset kaost, inimeste ja sotsiaalsete struktuuride vähenenud võimet hakkama saada, nõudis vajadust tehnilike sotsiaalsete struktuuride loomiseks vähenenud võimekuse kompensatsiooniks, väljendas sügavat usaldamatust inimeste ja struktuuride võime suhtes võtta kriisiolukorras vastu intelligentseid otsuseid, paigutas otsustusvastutuse ülalt alla põhimõttel toimivale võimule ja kommunikatsioonikohustuse inimestele „õigetest“ otsustest teavitada ning lõi suletud süsteemi, et tsiviilühiskond kriisiolukorrast välja tuua. Uus käsitlus sisaldab „juhi ja kontrolli“ (*command and control*) asemel probleemilahendamise kontseptsiooni, mis sisaldab eeldust, et kriis võib küll külvata teatud hulga segadust, kuid seda ei saa mingil juhul nimetada sotsiaalseks kaoseks. Kriisid ei vähenda üksikindiviidide ja sotsiaalsete struktuuride võimet hakkama saada, vaid tekitavad uusi ja ootamatuid lahendamist vajavaid probleeme. Parimaks probleemi lahendamise instrumendiks on olemasolev sotsiaalne struktuur. Uue, konkreetse kriisi spetsiifilise, kunstliku struktuuri loomine ei ole kas üldse võimalik või pole efektiivne. Dynes'i soovitusel uueks kriisideks valmistumise mudeliks, mis arvestaks ühiskonnas toimunud sotsiaalseid muutuseid, on arendada meetmeid tõstmaks kogukonna ühtsust ja kollektiivse reageerimise võimet, kaasata kogukond kriisideks valmistumisele, sealhulgas luua arusaam kogukonna ressurssidest ja võimekustest iseseisvaks kriisireguleerimiseks, kasutada olemasolevaid käitumisvorme, sotsiaalseid üksuseid, juhtimisstruktuure ja käsuliine ning infovahendeid ja kanaleid kriisireguleerimise baasstruktuurina.

2. Päästeameti praegused kriisireguleerimise ülesanded ja välisriikide praktika

2.1. Õigusaktide ülevaade

Õigusaktidega Päästeametile pandud kriisireguleerimise ülesandeid kaardistades selgub, et HOS erinevate paragrahvide järgi on Päästeametile kokku loetletud kümme kriisireguleerimise ülesannet. Loetletud ülesannetest viis sisaldavad hädaolukorra ennetamist ja selleks valmistumist ning viis hädaolukorra lahendamist ja selle leevendamist. Esile toodud jaotus on mõneti tinglik, kuna näiteks HOS § 3 lg-st 4 tulenev Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni töös osalemise ülesanne sisaldab endas nii hädaolukorra ennetamise, selleks valmistumise, selle lahendamise kui ka selle leevendamise komponente, ent üldistusena on siinjuures oluline see, et kõik teoorias loetletud kriisireguleerimise riikliku korralduse faasid on HOS järgi Päästeameti ülesannetes kaetud. Märkiliselt olulisena tuleb esile tõsta HOS § 4 lg-s 3 määratletud Päästeameti kohustust regionaalse kriisikomisjoni juhtimiseks ning HOS § 5 lg-s 5 määratletud kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni põhimääruse eelnõu ja kriisikomisjoni koosseisu kooskõlastamise kohustust, kuna eeltoodud paragrahvide kaudu viidatakse Päästeametile kui kriisireguleerimise juhtasutusele regioonis. Regionaalse kriisikomisjoni juhtimise ülesande kaudu paneb HOS § 4 lg 2 Päästeametile täiendavalt üheksa kriisireguleerimise ülesannet, mis katavad samuti kriisireguleerimise kõik neli faasi.

Päästeseaduse (edaspidi PäästeS) kokkupuude kriisireguleerimise valdkonnaga on tagasihoidlikum. Päästeameti tegevust korraldava alusseadusena viitab PäästeS § 2 lg 1 turvalise elukeskkonna kujundamisele ja hoidmisele, ohtude ennetamisele ning operatiivsele ja professionaalsele abistamisele, PäästeS § 5 lg 6 ka hädaolukorraks valmistumise ja selle lahendamise tagamisele. Muus osas keskendub PäästeS peamiselt kriiside lahendamise ja päästesündmustele reageerimise regulatsioonile.

2.2. Eesti kriisireguleerimise tippeksperptidega tehtud intervjuude kokkuvõte

Uurimuse käigus süvaintervjueeritud nelja Eesti erialaeksperti vastuste fookusseerimiseks struktureerisid artikli autorid esitatud küsimused järgnevasse plokkidesse:

1. Ekspertide seisukohad kriisireguleerimise süsteemi praegustest peamistest probleemkohtadest Eestis, nii laiemalt kui Päästeameti ülesannete seisukohalt.
2. Ekspertide ettepanekud Eesti kriisireguleerimise süsteemi laiemateks arenguteks.
3. Ekspertide ettepanekud Päästeameti ülesanneteks Eesti kriisireguleerimise süsteemis.

2.2.1 Ekspertid kriisireguleerimise süsteemi peamistest probleemkohtadest

Kaks eksperti on ühisel seisukohal, et mõiste „kriisireguleerimine“ ei sobi enam tänapäevasesse konteksti. Kui praegu sisustatakse mõistet „kriisireguleerimine“ elu, tervise, vara ja keskkonna kaitsmisega, siis see ei kata enam muutuvmas maailmas kogu kaitstavate väärtuste spektrit – ühe eksperdi nägemuses tuleb kriisireguleerimise eesmärkidele lisada nii avaliku korra kui ka riikluse kaitse komponendid. Kõige lähemal on kogu loetletud spektri katmisele ekspertide hinnangul Eestis mõiste „laiapõhjaline riigikaitse“, ehkki ka selle mõiste käsitus on veel liiga kaldu riikluse kaitsele ning muud komponendid ei ole leidnud vajalikul määral tähelepanu. Mõistete ebaselgusest tingitult kasutavad autorid käesolevas alapeatükis edaspidi läbivalt mõistet „elanikkonnakaitse“.

Ka Päästeameti ülesannete määratlemine riiklikus elanikkonnakaitse süsteemis sõltub ekspertide hinnangul vähem Päästeametist endast ja rohkem laiema elanikkonnakaitse pildi kujunemisest Eestis. Ühel meelel ollakse selles, et Päästeamet on praegu tugevaim ametitasandi asutus, kellel on pädevus ja kompetentsid, et tegeleda rahuaja elanikkonnakaitse küsimustega inimeste suunal ja regionoides. Päästeametil on olemas nii regionaalsed struktuuriüksused kui ka vajalik õigusbaas, mis ei takistaks selle ülesande täitmist ka praegu, kui elanikkonnakaitstes oleks erinevate asutuste vastutus ja rollid selged ja ära jagatud.

2.2.2 Ekspertide ettepanekud Eesti kriisireguleerimise süsteemi arendamiseks

Üks intervjueeritud ekspert tõi esile, et kõigepealt vajaks Eesti elanikkonnakaitse valdkond laiapäohjalist ja kirjapandud käsitlust tulevikusuundumuste kohta. Kuna elanikkonnakaitse valdkond on asutusteülene, peab see dokument valmima Riigikogu või Vabariigi Valitsuse tasemel. Kõikide ekspertide ühine seisukoht oli, et peale nimetatud dokumendi koostamise peab kogu kriisireguleerimise koordineerimine Eestis tipnema Riigikantselei juures, olles täitevvõimu tipule, peaministri institutsioonile, lähimal võimalikul positsioonil. Eeltoodu on oluline nii elanikkonnakaitse valdkonna üldisel korraldamisel, aga ka suuremate kriiside lahendamisel, kus käsuahelad jõuavad Eesti-suguses väikeriigis tegelikkuses niikuinii peaministrini.

Üks ekspert toonitas, et kriisideks valmistumisel ja nende ennetamisel on äärmiselt oluline töö elanikkonnaga. Vastutus oma turvalisuse ees tuleb Eestis viia madalaimale võimalikule tasandile – kodaniku juurde. Samuti tuleb inimesteni viia info riigi tegelikest võimekustest neid suure kriisi korral abistada. Nüüdsel ajal elavad inimesed suuresti turvalisuse illusioonis ning riigi võimekus suure kriisi korral elanikkonnale abi osutada on palju väiksem, kui seda keskmisena usutakse olevat. Teine ekspert arvab, et üldhariduskoolidel on vaja uute põhimõtetega kodanikuõpetuse koolitust, mis viiks laiapäohjalise riigikaitse ning pääste ja politsei poolt pakutavad teemad ühte õppeainesse ning erinevad elanikkonnakaitse komponendid ei oleks koolides konkurendid.

Kokkuvõtvalt leidsid eksperdid ühiselt, et elanikkonnakaitse peab eksisteerima Riigikantseleist koordineeritud valdkonnana, seejuures peavad aga vastutused kriiside ennetamisel ja nendeks valmistumisel paiknema erinevates ministeeriumites.

2.2.3 Ekspertid Päästeameti kriisireguleerimise alaste ülesannete arendamisest

Intervjueeritavate hulgas oli ekspert, kes oli seisukohal, et Päästeameti kriisireguleerimise ülesanded peavad olema klassikalised, ka praeguses õiguses kirjeldatud inimeste elu, tervise ja vara ning keskkonna kaitsmine õnne-

tuste korral. Laiapõhjalise riigikaitse uued komponendid – avalik kord ja riikluse kaitse, ei ole Päästeameti fookuses ning seetõttu saab Päästeameti ülesannetest endiselt rääkida kui kriisireguleerimise ülesannetest. Päästeametis endas tuleb teise eksperdi hinnangul oluliselt rohkem lähendada kriisireguleerimise valdkonda ja päästetööde valdkonda, kuna Päästeametil on tegelikud ressursid ja teadmised suurte kriiside lahendamiseks. Samuti tuleb ekspertide arvamusel Päästeameti sisestes ülesannete jaotuses tagada kriisireguleerimise valdkonnale võimalus keskenduda oma põhiülesannete täitmisele ning vähendada kemikaaliohutuse ja väliskoostöö ülesandeid.

Ekspertide ühisel hinnangul on oluline, et elanikkonnakaitse keskne koordineerimine riigis peab Päästeametist välja liikuma ning vastutus erinevate kriiside ennetamise ja nendeks valmistumise ees peab jääma asjaomaste ministriumite valitsusala ülesandeks. Ekspertid leiavad, et Päästeameti kunagine ambitsioon muutuda keskseks elanikkonnakaitse juhtasutuseks ei ole kujunenud olukorras enam vajalik ega võimalik. Riigis tervikuna on ametite rollid vähenenud ning elanikkonnakaitse valdkond on arenemas laiemale kandepinnale kui Päästeameti põhiülesanded.

Ühe eksperdi hinnangul on Päästeameti fookus seni olnud eeskätt suunatud näoga õnnetuste tekke suunale (elutähtsate teenuste korraldajad ja osutajad) ja kriiside lahendamise suunale (kriisikomisjonid, omavalitsuste nõustamine). Õnnetuses osaleva poole ehk inimese teavitamise ja haavatavuse vähendamisega peab Päästeamet hakkama senisest tõsisemalt tööd tegema, samuti töö suurõnnetuse riskide teadvustamiseks ja vajalike käitumisjuhiste õpetamine ohu korral tegutsemiseks. Päästeameti ennetustöö valdkond inimeste ohuteadlikkuse arendamisel peab laienema ka suurõnnetuste suunale. Päästeameti eestvedamisel tuleb luua erinevate valdkondade kriisireguleerimise koostööplatvorme ja seda nii üleriigilisel kui regionaalsel tasandil. Nimetatud platvormide olemasoluga tagatakse omavaheline riskiinfo vahetamine ja tegevuste koordineeritus info inimesteni viimisel ja kodanikukasvatuse arendamisel.

Päästeameti peamiseks kasutamist vajavaks tugevuseks kriisireguleerimises on regionaalsete üksuste olemasolu. Selle kaudu leiavad kaks eksperti, et Päästeameti panus regionaalse tasandi asutuste ja ettevõtete ning kohalike omavalitsuste kriisireguleerimise võimekuse väljaarendamisel peab olema senisest suurem. Kriiside lahendamise korral saab Päästeamet pakkuda nii

inimressursilisi kui füüsilisi välijuhtimiskeskondi valdkondadele, kellele selleks endal võimekus puudub. Eeltooduga ei saa ekspertide hinnangul Päästeametile üle minna olukorra lahendamise vastutus.

3. Uurimistulemuste arutelu ja rakenduslikud ettepanekud

3.1. Päästeameti kriisireguleerimise ülesannete analüüs

Kriisireguleerimise teoreetiliste aluste ja Päästeameti praegu täidetavate kriisireguleerimise ülesannete kokkuvõtlikuks võrdlemiseks on alljärgnevalt koostatud maatriks, milles on kõrvutatud kriisireguleerimise teoreetilised seisukohad ning Päästeameti praegu täidetavad kriisireguleerimise ülesanded. Maatriks annab visuaalse selgituse Päästeameti kriisireguleerimise ülesannete sarnasustest ja erinevustest võrreldes teoreetiliste käsitlustega. Muudatuste vajadusele antakse maatriksis hinnang skaalal JAH või EI. Maatriks on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Teoreetiliste seisukohtade ja Päästeameti täidetavate kriisireguleerimise ülesannete võrdlus

Teoreetiline seisukoht	Päästeameti ülesannete tegelikkus	Muudatuse vajadus
Tuleviku kriisid eemalduvad Päästeameti vastutusosalast.	Päästeamet täidab oma rolli kui kriisireguleerimise ala keskselt koordineeriv üleriigiline asutus, nagu tänane õigusruum selle kaudselt sätestab.	JAH
Riigis tuleb suurendada kodanike teadlikkust kriisireguleerimisest.	Päästeamet ei tegele inimeste ega kodumajapidamiste iseseisva vastupanuvõime suurendamisega ja ei oma mõõdikuid nimetatud seisundi hindamiseks.	JAH
Ühiskonna turvalisuse seisukohalt on olulisel kohal kohalike omavalitsuste võime kriiside korral olemasolevaid sotsiaalseid struktuure ära kasutades iseseisvalt kriisi lahendamiseiga toime tulla.	Päästeamet tegeleb kohalike omavalitsuste suunal, ent on nähtav tegevuse enama süstematiseerimise vajadus.	JAH

Kriisireguleerimine peab riigis olema üles ehitatud neljal faasil põhineva süsteemina, mille osadeks on kriiside ennetamine, kriisideks valmistumine, kriiside lahendamine ja kriiside tagajärgede leevendamine.	Eestis defineeritakse kriisireguleerimist kui meetmete süsteemi, mis hõlmab hädaolukorra ennetamist, hädaolukorraks valmistumist, hädaolukorra lahendamist ning hädaolukorrast põhjustatud tagajärgede leevendamist.	EI
Kriiside lahendamise võimekuseks peab riik üles ehitama kolmetasandilise juhtimise süsteemi – operatiivne, taktikaline ja strateegiline tasand.	Eestis luuakse erinevate sündmuste lahendamiseks PäästeS alusel kolmetasandiline staapide süsteem, mis kannab nimetust sündmuskoha staap, regionaalne staap ja üleriigiline staap. Samuti on HOS alusel olemas kriisikomisjonide kolmetasandiline süsteem, mis kannab nimetust Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon, regionaalne kriisikomisjon ning kohaliku omavalitsuse kriisikomisjon.	EI
Ei tohi püüelda „juhi ja kontrolli“ lahenduste poole kriiside juhtimisel, kuna kriis on oma loomult on valdkondadeülene ning kaasaegses ühiskonnas nõuab see väga erinevate osapoolte osalemist kriisi lahendamisel.	Eesti õigusruum võimaldab nii koordineerivat (HOS) kui „juhi ja kontrolli“ (PäästeS) kriiside juhtimise süsteemi.	EI
Kaasaegseimate kriiside lahendamine sisaldab nii kriisireguleerimise kui tsiviilkaitse komponente ning nende kahe valdkonna arengut ei saa enam vaadata eraldiseisvalt, vaid tuleb tulevikus käsitleda kompleksse tervikuna.	Eestis on elanikkonna ettevalmistamist hädaolukorraks (üks kriisireguleerimise eesmärke) ja elanikkonna ettevalmistamist sõjaseisukorraks (üks tsiviilkaitse eesmärke) seni lähendatud vaid laiapõhjalise riigikaitse kontseptsiooni diskussioonides, ent reaalselt elanikkonna suunaliste tegevusteni ei ole jõutud.	JAH
Kriisireguleerimise poliitika ja planeerimise üksus tuleb riigis luua võimalikult lähedale valitsusele.	Eestis paikneb kõrgeima tasandi kriisireguleerimise poliitika üksus siseministri tasemel ning planeerimise üksus Siseministeeriumi osakonna tasemel.	JAH

Eesti tippekspertide seisukohtade ja Päästeameti praegu täidetavate kriisireguleerimise ülesannete kokkuvõtlikuks võrdlemiseks on autorid koostanud maatriksi, milles on kõrvutatud Eesti kriisireguleerimise tippekspertide seisukohad ning Päästeameti kriisireguleerimise ülesandeid. Maatriks annab visuaalse selgituse Päästeameti kriisireguleerimise ülesannete sarnasustest ja erinevustest võrreldes tippekspertide seisukohtadega. Muudatuste vajadusele antakse maatriksis hinnang skaalal JAH või EI. Maatriks on esitatud tabelis 2.

Tabel 2. Tippekspertide seisukohtade ja Päästeameti täidetavate kriisireguleerimise ülesannete võrdlus

Tippekspertide seisukoht	Päästeameti ülesannete tegelikkus	Muudatuse vajadus
Elanikkonnakaitse keskne koordineerimine riigis peab Päästeametist välja liikuma ning keskseks koordinaatoriks peab saama Riigikantselei.	Kehtiv õigusruum sätestab kaudselt Päästeametile rolli kui kriisireguleerimise ala keskselt koordineeriv asutus riigis.	JAH
Päästeametil on vaja märgatavalt suuremat tähelepanu pöörata inimeste ja kodumajapidamiste riskiteadlikumaks muutmisele, haavatavuse vähendamise vajalikkuse teadvustamisele ning käitumisjuhiste õpetamisele kriisiolukorras iseseisvaks toimetulekuks.	Päästeameti tegevussuund kriisireguleerimises on olnud institutsionaalne ning väga suurt tähelepanu on pööratud riskide analüüsimisele, hädaolukorra plaanide koostamisele, kriiside lahendamise struktuuride loomisele ja suurõnnetuse ohuga ettevõtete kontrollile.	JAH
Päästeametil on väga oluline roll regionaalse tasandi asutuste ja ettevõtete ning kohalike omavalitsuste kriisireguleerimise võimekuse väljaarendamise toetamisel, et saavutada kogukondade suurem iseseisev vastupanuvõime kriiside korral toimetulekuks.	Päästeamet tegeleb kohalike omavalitsuste suunal, ent on nähtav tegevuse enama süstematiseerimise vajadus.	JAH
Päästeameti välijuhtimisvõimekust tuleb ära kasutada nii Päästeameti enda vastutusel olevate kriiside lahendamisel kui ka toe pakkumisel teistele asutustele ja ettevõtetele, kui kriisi lahendamine vajab füüsilisi välijuhtimiskeskondi ja kompetentse.	Päästeamet korraldab teistele asutustele ühiskoolitusi ja õppuseid, kus asutused saavad teadlikeks Päästeameti välijuhtimise võimalustest ning Päästeamet saab teadlikuks teiste osapoolte vajadustest, ent on nähtav koolitustele ja õppustele suurema asutuste ringi kaasamise vajadus.	JAH
Päästeameti kriisireguleerijad peavad looma ametite tasandi kriisireguleerijate horisontaalse koostöö platvormid.	Sellesuunalisi tegevusi Päästeamet vajalikul määral teinud ei ole.	JAH

Välisriikide kriisireguleerimise praktika ja Päästeameti praegu täidetavate kriisireguleerimise ülesannete kokkuvõtlikuks võrdlemiseks on autorid koostanud maatriksi, milles on kõrvutatud Rootsi, Hollandi ja Soome kriisireguleerimise süsteemid Eesti vastava olukorraga. Maatriks annab visuaalse selgituse Eesti kriisireguleerimise süsteemi erinevustest võrreldes

välisriikide kriisireguleerimise süsteemidega. Võrreldavuse tagamiseks hindavad autorid esimeses tulbas toodud väärtuseid skaalal kõrge, keskmine ja madal. Maatriks on esitatud tabelis 3.

Tabel 3. Rootsi, Hollandi, Soome ja Eesti kriisireguleerimise süsteemide võrdlus²²

	Rootsi	Holland	Soome	Eesti
Kriisireguleerimise keskne koordineerimine	Riigikantselei	Ministrite nõukogu	Peaministri büroo	Siseministeerium
Kriisireguleerimise poliitikat elluviiv asutus	Tsiviilhädaolukordade Agenduur	Siseministeerium	Siseministeerium	Päästeamet
Kohalike omavalitsuste roll kriisireguleerimises	Kõrge	Kõrge	Kõrge	Keskmine
Tsiviil-militaarkoostöö tase	Keskmine	Keskmine	Keskmine	Keskmine
Elanikkonna kaasatus kriisireguleerimisse	Kõrge	Kõrge	Kõrge	Madal

3.2. Järeldused ja ettepanekud Päästeameti kriisireguleerimise ülesanneteks

Arutelu ja rakenduslike ettepanekute peatüki teises alapeatükis tuuakse esile ettepanekud Päästeameti uuteks kriisireguleerimise ülesanneteks. Ülesanded on esitatud eesmärgistatud tegevussuundadena, millel on juba praegu või on ajas suurenev mõju ühiskonna turvalisusele. Ettepanekud ei ole esitatud olulisuse järjekorras. Iga ettepaneku järel on selgitused, millised teoreetilised, Eesti tippeksperitide esitatud või välisriikide praktikast tulenevad argumendid ettepanekut toetavad. Ettepanekud põhinevad uurimuse analüütilistel tulemustel ning nende alusel koostatud võrdlusmaatriksitel, mis on esitatud artikli tabelites 1, 2 ja 3.

22 Pursiainen, C., Hedin, S. & Hellenberg, T., „Civil Protection Systems in the Baltic Sea Region. Towards Integration in Civil Protection Training“ (2005), <www.helsinki.fi/aleksanteri/english/projects/files/eurobaltic_report3b.pdf> (30.03.2013); Euroopa Komisjoni Humanitaarabi ja Elanikkonnakaitse Direktoraadi kodulehelt <ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/vademecum/nl/2-nl-1.html#over> (13.03.2013).

Ettepanek 1: Kohalike omavalitsuste kriisireguleerimise võimekuse süsteemne suurendamine kriiside korral iseseisvaks toimetulekuks, olemasolevaid administratiivseid ja sotsiaalseid struktuure kasutades

Kohalike omavalitsuse kaasatuse tähtsust kriisireguleerimisse on oluliseks pidanud väga mitmed teoreetikud. Larsson ja Enander on rõhutanud ühiskonna haavatavuse vähendamisel ja vastupanuvõime suurendamisel olulise tegurina kogukonna iseseisva vastupanuvõime suurendamist. Dynes on seisukohal, et riiklik kriisireguleerimine peab arendama meetmeid, et tõsta kogukonna ühtsust ja kollektiivse reageerimise võimet, kaasata kogukonnad kriisideks valmistumisele, kasutada olemasolevaid käitumisvorme, sotsiaalseid üksuseid, juhtimisstruktuure ja käsuliine ning infovahendeid ja -kanaleid kriisireguleerimise baasstruktuurina. Ka Kouzmin, Jarman ja Rosenthal peavad vajalikuks kohalike omavalitsuste võimet kriiside korral olemasolevaid sotsiaalseid struktuure ära kasutades iseseisvalt kriisi lahendamise toime tulla.

Ka tippeksperdid toonitasid oma intervjuudes Päästeameti ja kohalike omavalitsuste koostöö vajadust kriisireguleerimises, tuues esile, et Päästeamet on üks väheseid üleriigilisi kriisireguleerimise valdkonnas tegevaid struktuure, kellel on olemas regionaalsed (päästekeskus), maakondlikud (päästepiirkond) ja isegi kohaliku tasandi üksused (päästekomandod), mis loob tingimused kohalike omavalitsuste paremaks kaasamiseks kriisireguleerimise tegevustesse.

Ka välismaine praktika näitab kohalike omavalitsuste tugevat kaasatust kriisireguleerimise ülesannetes. Vaatamata võrdlusriikide (Rootsi, Holland ja Soome) mõnevõrra teistsugusele halduskorraldusele, kus kohalikel omavalitsustel on suurem roll riiklikus kriisireguleerimise süsteemis, ei vähenda see vajadust ka Eestis mudelitest õppust võtta ja kohalikke omavalitsusi selles enam ja süsteemsemalt kriisireguleerimise tegevustesse kaasata.

Ettepanek 2: Kodumajapidamiste võimekuse süsteemne suurendamine kriiside korral iseseisvaks toimetulekuks

Päästeametile kriisireguleerimise ülesandeid panevate õigusaktide ja sisetaktide analüüs näitas, et kodumajapidamiste valmisolek kriisideks ei ole praegu Päästeameti kriisireguleerimise ülesannete fookuses.

Kodumajapidamiste valmisoleku tähtsust kriisireguleerimises on rõhutanud Kapucu, kes 2006. aasta Valge Maja raportile viidates on 2005. aastal toimunud orkaanide Katrina ja Rita kohta järeldanud, et enamik kriisiohtlikes piirkondades elavaid inimesi küll teadvustab kriisideks valmistumise vajalikkust, ent väga vähesed seda ka tegelikult teevad. Samuti viitas ta olukorrale, et riigiasutustel on väga vähe informatsiooni kodumajapidamiste tegelikust valmisolekust kriisiolukordadeks. Ameerika Ühendriikides on küll vastavaid üksikuid uurimusi tehtud, ent laialdasteks üldistusteks ei ole need uurimused piisavad. Eestis ei ole vastavaid uurimusi elanikkonna hulgas tehtud.

Ka Eesti tippeksperdid rõhutasid kodumajapidamiste valmisoleku tähendust ning selgitasid vajadust Päästeameti sellesuunalise tegevuse aktiviseerimiseks.

Välismaise praktika analüüsil kodumajapidamiste valmisoleku tähendus eraldiseisvana ei tõusetunud, ent kogukondade valmisoleku rõhutamist kõigi kolme võrdlusriigi dokumentides võib laiendada ka kodumajapidamiste valmisoleku tähtsuse mõistmisele.

Ettepanek 3: Üsikindiviidide võimekuse süsteemne suurendamine kriiside korral iseseisvaks toimetulekuks

Päästeametile kriisireguleerimise ülesandeid panevate õigusaktide ja siseste aktide analüüs näitas, et üksikindiviidide valmisolek kriisideks ei ole praegu Päästeameti kriisireguleerimise ülesannete fookuses.

Ka mitmed teoreetikud viitavad inimeste valmisoleku tähtsusele kriiside mõjude vähendamiseks. Larsson ja Enander on seisukohal, et ühiskonna haavatavuse vähendamise üheks peamiseks võimaluseks on elanikkonna riskiteadlikumaks muutmine. Ka Kouzmin, Jarman ja Rosenthal toovad oma ettepanekutes riikliku kriisireguleerimise korraldusest esile, et riigis tuleb suurendada kodanike teadlikkust kriisireguleerimisest.

Kõik intervjueeritud tippeksperdid leidsid, et kui siiani on Päästeameti tegevussuund kriisireguleerimises olnud institutsionaalne ning väga suurt tähelepanu on pööratud riskide analüüsimisele, hädaolukorra plaanide koostamisele, kriiside lahendamise struktuuride loomisele ja suurõnnetuse ohuga ettevõtete kontrollile, siis edaspidi on vajalik märgatavalt suurema

tähelepanu pööramine inimeste riskiteadlikumaks muutmisele, haavata-vuse vähendamise vajalikkuse teadvustamisele ning käitumisjuhiste õpeta-misele, et kriisiolukorras iseseisvalt hakkama saada. Üks ekspert hindas, et praegu elavad inimesed Eestis turvalisuse illusioonis, kus tunnetatakse riigi kriiside lahendamise võimekusi suuremana, kui on tegelikkus ning selle töt-tu ei teadvustata adekvaatselt iseseisva kriisidele vastupanuvõime olulisust.

Ka võrdluseks võetud väliriikides tegeletakse väga aktiivselt kodanikkon-na kriisireguleerimise teadlikkuse tõstmisega. Elanikkonda kaasatakse ris-kikommunikatsiooni kaudu, kus inimesteni viiakse süsteemselt infot tema elukoha võimalikest riskidest. Riskikommunikatsiooni tegevus on koordi-neeritud nii valdkondadeüleselt kui ka erinevate tasandite asutuste vahel riigiasutustest kohalike omavalitsusteni. Võrdlusriikides on eraldiseisvaks eesmärgiks võetud kodanike iseseisva vastupanuvõime suurendamine krii-sidega toimetulekuks, sealhulgas on oluline esile tõsta haridussüsteemi rolli vastava info vahendamisel elanikkonnani. Kodanike kriisireguleerimisse kaasamise elemendis tuvastasid autorid dokumente analüüsidest Eesti kõige suurema mahajäämuse võrdlusriikide praktikast. Üldistatult võib öelda, et riik ei tea tegelikult, milline on praegu inimeste võime kriisiolukorras ise-seisvalt hakkama saada, ei teadvusta selle vajadust ei endale ega ka inimes-tele ning ei astu samme olukorra parandamiseks.

Ettepanek 4: Tsiviil-militaarkoostöö arendamine laiapõhjalise riigikait-se kontseptsiooni raames

Päästeametile kriisireguleerimise ülesandeid panevate õigusaktide ja sises-te aktide analüüs näitas, nagu ei oleks tsiviil-militaarkoostöö arendamine praegu Päästeameti kriisireguleerimise ülesannete fookuses.

Teoreetikutest on Alexander esile tõstnud kriisireguleerimise (*civil protec-tion*) ja tsiviilkaitse (*civil defense*) lähenemise vajadust. Kui enne 9/11 sünd-museid hoiti ka Ameerika Ühendriikides kriisireguleerimine ja tsiviilkaitse lahus, siis need sündmused paljastasid, et kaasaegseimate kriiside lahendamise sisaldab nii kriisireguleerimise kui tsiviilkaitse komponente ning nende kahe valdkonna arendamist ei saa enam vaadata eraldiseisvalt. Ka Kouzmin, Jarman ja Rosenthal toovad oma ettepanekutes riikliku kriisire-guleerimise korraldusest esile, et riigis tuleb suurendada militaarkompo-nendi kaasatust kriisireguleerimisse.

Eesti tippeksperptide selgitustele tuginedes on elanikkonna ettevalmistamist hädaolukorrale (üks kriisireguleerimise eesmärke) ja elanikkonna ettevalmistamist sõjaseisukorrale (üks tsiviilkaitse eesmärke) seni lähendatud vaid laiapõhjalise riigikaitse kontseptsiooni diskussioonides, ent reaalse elanikkonna suunaliste tegevusteni ei ole Eestis veel jõutud. Päästeamet peab sellel tegevussuunal koostöös Siseministeeriumi ja Kaitseministeeriumiga senisest enam aktiveeruma. Ühe eksperdi hinnangul on koostöö oluline, et Päästeamet näiteks mõistaks, millist sõjapidamise viisi Eestis kõige tõenäolisemalt kasutatakse (nt kas linnalahingud või sissisõda) ning oskaks sellest tulenevalt planeerida oma rolli riigikaitse laiapõhjalise riigikaitse osana.

Ka võrdlusriikides nähti tsiviil-militaarkoostööd olulise kriisireguleerimise komponendina, ent ka seal oli lähenemine peamiselt juhtumipõhine, kus militaarjõude kaasati tsiviilkriiside lahendamisele inimtööjõu, rasketehnika või ekspertteadmiste kontekstis. Sarnaseid näiteid on ka Eestist tuua hulgaliselt.

Päästeameti ülesanne tsiviil-militaarkoostöös on eeskätt selgitada Päästeameti rolli elanikkonna kaitsel sõjaseisukorras ning teha ettevalmistusi oma rolli täitmiseks. Teisalt on oluline luua senisest tõhusamad koostööplatvormid kaitseväge ja kaitseliidu kaasamiseks rahuaegsesse kriisireguleerimisse.

Ettepanek 5: Päästeameti välijuhtimisvõimekuste laialdasem kasutuselevõtt kriiside lahendamisel

Tulenevalt igapäevaste ülesannete täitmisest on Päästeametil märkimisväärne tehniline võimekus, kompetentsid ja kogemused kriiside juhtimiseks. Sarnasel tasemel, ent erisuunaline võimekus on Eestis olemas veel kaitseväel, kaitseliidul ning Politsei- ja Piirivalveametil.

Kriiside lahendamise koordineerimise võimekuseks peab Salmoni, Stanton, Jenkinsi ja Walkeri järgi riik üles ehitama kolmetasandilise juhtimise süsteemi – operatiivne, taktikaline ja strateegiline tasand. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 06.01.2012 määrusele nr 5 „Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord“ § 5 lõikele 1 luuakse riigis sündmuste lahendamiseks kolmetasandiline staapide süsteem ning vastavalt HOS §-dele 3–5 on Eestis loodud Vabariigi Valitsuse ning regionaalsed ja kohalike omavalitsuste kriisikomisjonid.

Pääste välijuhtimisvõimekuste ärakasutamist toetavad ka Eesti tippeksper- tide seisukohad. Kaks intervjuueeritud eksperti nägid nii võimalust kui va- jadust, et Päästeameti juhtimisvõimekust rakendatakse laiemalt, kui vaid Päästeameti vastutusel olevate kriiside lahendamisel. Päästeameti abi teiste- le asutustele ei saa seisneda selles, et vastutus lahendamise eest võetakse üle, küll aga saab Päästeamet juhtimist tehniliste vahendite ja juhtimise kompe- tentsidega toetada.

Ettepanek 6: Üleriigilisel ametite tasandil ja regionaalsel tasandil kriisi- reguleerijate horisontaalsete koostööplatvormide loomine

Praeguses Eesti detsentraalses kriisireguleerimise mudelis, kus tulenevalt HOS põhimõtetest on igal ministeeriumil oma kriisireguleerimise kohustu- sed ning vastutus on jaotatud ka regionaalsel printsiibil, kus riigil ja omava- litustel on erinev kriisireguleerimise roll, on ühiskonna turvalisuse seisuko- halt olulisel kohal erinevate asutuste ja erinevate tasandite kriisireguleerijate omavaheline koostöö nii kriiside ennetamises, nendeks valmistumises kui ka lahendamises ja leevendamises.

Teorias toetavad sellise omavahelise koostöö vajadust nii Alexander, Dy- nes kui Kapucu, kes on teinud järelduse, et kriiside lahendamine ei toimu tänapäeval enam ülalt alla põhimõttel ning lahendamiseks valmistumisel peab riiklik kriisireguleerimine arvestama kõigi ühiskonna osapooltega – riigisektor, erasektor, kolmas sektor. Ka Drabek ja McEntire ning Boin on asunud seisukohale, et kriisid toovad enamikul kordadel esile unikaalseid lahendamist vajavaid probleeme ning tihti on kriisidel kas mitu või mitte ühtegi „omanikku“ ning seetõttu ei tohiks püüelda „juhi ja kontrolli“ lahen- duste poole kriiside juhtimisel, kuna kriis on oma loomult valdkondadeüle- ne. Tänapäevases ühiskonnas tuleb kaasata kriisi lahendamisse väga erine- vaid osapooli, kelle õigused ja kohustused pärinevad erinevatest allikatest.

Ka tippeksperdid näevad, et Päästeameti kriisireguleerijad peavad looma kriisireguleerijate horisontaalse koostöö platvorme – kas alaliste või ajutiste koostöövormide näol, kus planeerida ja ellu viia ühiseid tegevusi riskiinfo elanikkonnani viimiseks, elanikkonna ettevalmistamiseks kriiside korral te- gutsemiseks ning erasektori ja kolmanda sektori kaasamiseks kriisiregulee- rimisse, samuti ühiste koordineeritud tegevuste planeerimiseks kriisi korral selle lahendamiseks ja tagajärgede leevendamiseks.

Ettepanek 7: Päästeametil tuleb positsioneerida ennast Eesti kriisireguleerimise süsteemis ametitasandi kriisireguleerimise juhtasutusena

Kriisireguleerimise üldist riiklikku korraldust uurinud Kouzmin, Jarman ja Rosenthal tõstavad üheksa olulise soovitusse seas esile, et kriisireguleerimise poliitika ja planeerimise üksus tuleb riigis luua võimalikult lähedale valitsusele.

Kõik intervjuudes osalenud tippeksperdid pidasid vajalikuks, et kriisireguleerimise valdkonna üldkoordinatsioon peab Eestis tipnema Riigikantselei tasemel. Üks ekspert tõstis esile, et võrreldes 1990. aastatega on Eestis ministriumite roll valdkondlike poliitikate kujundamisel suurenenud ning ametid on taandunud pigem poliitikat elluviivateks asutusteks. Samuti viitas sama ekspert laiemale käsitlusele kriisireguleerimisest, mis laiapõhjalise riigikaitse kontseptsiooni raames sisaldab ka avaliku korra ning sõjalise riigikaitse aspekte. Eeltoodu tõttu ei saagi praeguses keskkonnas Päästeametit käsitleda kriisireguleerimise keskasutusena, kuna tema tegevus ei käsitle kõiki laiapõhjalise riigikaitse kontseptsioonist tulenevaid elanikkonnakaitse komponente. Kuna kriisireguleerimise valdkond paikneb teistes valdkondades ministriumite tasemel, ei ole Päästeametil võimalik oma positsioonist tingitult täita valdkondliku koordinaatori rolli riigis.

Ka välisriikide praktika kõigis kolmes võrdlusriigis näitab, et kriisireguleerimise valdkonna kõrgeim koordineeriv organ on viidud lähedale peaministrile. Rootsis on selleks Riigikantselei juures paiknev Kriisireguleerimise Koordineerimise Sekretariaat, Hollandis vastav ministrite nõukogu ning Soomes peaministri büroo juures tegutsev vastav ministriumite esindajate kogu. Kriisireguleerimispoliitikat elluviivateks asutusteks on Hollandi ja Soome puhul ministriumite tasand ning Rootsi puhul on selleks Kaitseministriumite valitsusala paiknev Tsiviilhädaolukordade Agentuur.

Kokkuvõte

Artikli aluseks olnud uurimuse eesmärk oli välja selgitada Päästeameti praegused kriisireguleerimise ülesanded ning koostada ettepanekud uuteks kriisireguleerimise ülesanneteks. Eesmärgi täitmiseks valiti mitmetasandiline uuringudisain, kus kombineeriti erinevaid andmekogumise ja

andmeanalüüsi meetodeid. Selliselt jõuti võrdleva juhtumiuuringu kasutamiseni, mis võimaldas Päästeameti täidetavaid kriisireguleerimise ülesandeid võrrelda teoreetiliste aluste, Eesti kriisireguleerimise ala tippekspertide seisukohtade ja välismaise parima praktikaga. Võrdluses leitud erinevustele analüütilise hinnangu andmise järel jõuti Päästeameti uute kriisireguleerimise ülesannete ettepanekuteni.

Esimese uurimisülesandena selgitati Päästeameti praeguseid kriisireguleerimise ülesandeid, et luua baas, millelt teha rakendusettepanekuid uuteks ülesanneteks. Õigusaktide ning Päästeameti siseste aktide analüüs näitasid, et Päästeameti praegused kriisireguleerimise ülesanded on olnud institutsionaalsed ning väga suurt tähelepanu on pööratud riskide analüüsimisele, hädaolukorra plaanide koostamisele, kriiside lahendamise struktuuride loomisele ja suurõnnetuse ohuga ettevõtete kontrollile. Kriisireguleerimise tegevuses töötatakse Päästeametis küll kohalike omavalitsuste suunal, ent vähese süstematiseeritusega. Kodumajapidamiste ja üksikindiviidide kriisideks valmisolek ei ole seni olnud Päästeameti kriisireguleerimise tegevuste fookuses, samuti ei ole piisavat tähelepanu leidnud tsiviil-militaarkoostöö arendamine. Uuring selgitas, et Päästeametil on suur võimekus välijuhtimiseks kriiside lahendamisel. Päästeamet on olnud ka väga intensiivne kriiside lahendamise koolituste ja õppuste korraldaja teistele asutustele, ent seni ei kata koolitustel ja õppustel osalevate asutuste ring kõiki olulisi kriisireguleerimise partnereid riigis.

Teise uurimisülesandena analüüsiti kriisireguleerimise teoreetilisi uurimusi ning selgitati Eesti kriisireguleerimise tippekspertide seisukohad ja välisriikide kriisireguleerimise parim praktika, et saada sisendeid Päästeameti uute kriisireguleerimise ülesannete määratlemiseks. Teoreetiliste uurimuste analüüsi tulemusena tõusis esile, et kriiside dünaamika raskuskese on nihkumas tehnoloogiliste õnnetuste ja loodusõnnetuste suunalt elutähtsa taristu suunale. Kuna kriiside põhilisteks tunnusteks on nende puhkemise koha, aja ja iseloomu ettearvamatus, ei suuda kriisireguleerimiseks ettevalmistatud institutsioonid kujunenud olukorrale sageli kiiresti ja adekvaatselt reageerida. Teoretikute hinnangul on ühiskonna turvalisuse seisukohalt võtmetähtsusega tegur üksikindiviidide, kodumajapidamiste ja kogukondade ning kohalike omavalitsuste iseseisev võime kriisidega nende algfaasis toime tulla. Samuti nägi teooria vajadust tsiviil-militaarkoostöö tõhustamiseks, et üha komplekssemateks muutuvate kriiside lahendamiseks võtta kasutusele kõik ühiskonna ressursid.

Eesti kriisireguleerimise tippekspertidid olid seisukohal, et kriisireguleerimise keskne koordineerimine Eestis peab Päästeametist liikuma valitsusele lähemale – Riigikantseleisse. Ekspertidid toetasid teoreetilisi seisukohti, mis nägid vajadust üksikindiviidide, kodumajapidamiste ning kogukondade ja kohalike omavalitsuste võime tõstmiseks kriisidega nende algfaasis iseseisvalt toime tulla. Eriti oluliseks pidasid ekspertidid Päästeameti ülesannet olla regionaalsel ja kohaliku omavalitsuse tasemel kriisireguleerimise juhtasutus. Samuti toetasid ekspertidid Päästeameti välijuhtimisvõimekuste laialdasemat kasutuselevõttu kriiside lahendamisel.

Välisriikide kriisireguleerimise parim praktika, kus analüüsiti Rootsi, Hollandi ja Soome kriisireguleerimise süsteeme, tõi esile vajaduse kriisireguleerimise keskse koordineeriva asutuse valitsuse tasemele lähemale viimiseks, kohalike omavalitsuste rolli tõstmiseks kriisireguleerimises osalemiseks, tsiviil-militaarkoostöö arendamiseks ning elanikkonna suuremaks kaasatuseks kriisireguleerimisse.

Kolmanda uurimisülesandena võrreldi Päästeameti praeguseid kriisireguleerimise ülesandeid teoreetiliste uurimuste, Eesti kriisireguleerimise tippekspertide seisukohtade ning välisriikide kriisireguleerimise parima praktikaga, et leida võimalikud mahajäämused. Võrdluse abil selgitati, mis on Päästeameti peamised kriisireguleerimise tegevuse kitsaskohad ning neljanda uurimisülesande kaudu sõnastati ettepanekud Päästeameti uuteks kriisireguleerimise ülesanneteks seitsmes tegevussuunas:

1. Kohalike omavalitsuste kriisireguleerimise võimekuse süsteemne suurendamine kriiside korral iseseisvaks toimetulekuks, olemasolevaid administratiivseid ja sotsiaalseid struktuure kasutades.
2. Kodumajapidamiste võimekuse süsteemne suurendamine kriiside korral iseseisvaks toimetulekuks.
3. Üksikindiviidide võimekuse süsteemne suurendamine kriiside korral iseseisvaks toimetulekuks.
4. Tsiviil-militaarkoostöö arendamine laiapõhjalise riigikaitse kontseptsiooni raames.
5. Päästeameti välijuhtimisvõimekuste laialdasem kasutuselevõtt kriiside lahendamisel.
6. Üleriigilisel ametite tasandil ja regionaalsel tasandil kriisireguleerijate horisontaalsete koostööplatvormide loomine.

7. Päästeametil tuleb positsioneerida ennast Eesti kriisireguleerimise süsteemis kui ametitasandi kriisireguleerimise juhtasutus.

Kõik artiklis toodud rakendusettepanekud on praktikas kohe rakendatavad, kuna ühegi ettepaneku realiseerimiseks ei ole vaja muuta kehtivaid õigusnorme ning ülesandeid on võimalik täitma asuda, kui Päästeameti sisest töökorraldust täpsustada ning kriisireguleerimise valdkonnale võetavaid ülesandeid paremini süstematiseerida.

Artiklis esitatud rakendusettepanekute juurutamisega kaasnev selgus Päästeameti kriisireguleerimise ülesannetest toob kasu Päästeametile (ametnike väiksem halduskoormus), teistele kriisireguleerimise valdkonnas tegutsevatele asutustele, ettevõtetele ja kohalikele omavalitsustele (asutustevaheline selgem arusaam teineteise ülesannetest ja parem tegevuste koordineeritus) ning seeläbi ka kõigile Eestis viibivatele inimestele, kelle turvalisus on riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste kriisireguleerimise koordineeritud tegevuse kaudu paremini tagatud.

Artikli autorite hinnangul tuleks Eestis teha täiendavaid uurimusi Eesti riikliku kriisireguleerimise valdkonna struktuurist, erinevate asutuste rollist ja ülesannetest tervikuna, kuna nii teoreetilistele allikatele, tippeksperptide seisukohtadele kui välismaa praktikale tuginedes ei vasta praegune Eesti kriisireguleerimise süsteem enam nüüdisajal väljakujunenud vajadustele.

Tauno Suurkivi
Päästeamet
Raua 2, Tallinn, 10124
Tel: +372 521 2903
E-post: tauno.suurkivi@rescue.ee

Lauri Tabur
Sisekaitseakadeemia
Kase 61, Tallinn, 12012
Tel: +372 506 0094
E-post: lauri.tabur@sisekaitse.ee

Suunad ja väljakutsed terrorismivastases võitluses Ameerika Ühendriikide õiguskirjanduse näitel¹

Annika Talmar-Pere

Sisekaitseakadeemia, sisejulgeoleku instituudi juhataja asetäitja-teadur

René Värk

Tartu Ülikool, rahvusvahelise õiguse dotsent; Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused, riigi- ja rahvusvahelise õiguse dotsent

Märksõnad: enesekaitse, mitteriiklikud toimijad, sihttapmine, terrorism

Sissejuhatus

Viimastel aastakümnetel ei möödu päevagi kui rahvusvahelises meedias ei leiaks kajastust mõni maailmas käimasolev relvakonflikt. Ühtede andmete kohaselt on hetkel relvakonflikti kaasatud ligikaudu 60 riiki ja 531 mitte-riikliku rühmitust.² Kahtlemata ei ole tänased relvakonfliktid sellised nagu need olid veel Teise maailmasõja eel või isegi külma sõja perioodil. Sõdu üldjuhul ei kuulutata välja ega lõpetata rahulepinguga, määravaks on faktiline olukord, st relvastatud jõu kasutamine osapoolte vahel. Seejuures ei ole võimalik üheselt ette kirjutada, kui intensiivne peab olukord olema selleks, et tegemist oleks relvakonflikti, mitte lihtsalt rahutu vahejuhtumiga. Millal siis algab ja lõpeb üks tänapäevane “sõda” ehk relvakonflikt ning millal hakkab

1 Artikli kirjutamise idee ja fookus USA õiguskirjandusele on põhjendatud eelkõige sellega, et 2013. aasta jaanuaris osalesid autorid TMC Asser Instituudi poolt korraldatud humanitaarõiguse seminaril „The Boundaries of the Battlefield: A Critical Look at the Legal Paradigms and Rules in Countering Terrorism“ Haagis, kus teemale läheneti nõ ameerikalikust vaatenurgast. Et teema on äärmiselt mahukas ja kirjanduse hulgast tuleb teha fokuseeritud valik, jäid artiklis käsitluse alt välja nt Eesti, EL ja NATO vaatenurgad.

2 Wars in the World, „List of Ongoing Conflicts“, <www.warsintheworld.com/?page=static1258254223> (27.03.2014).

rahuajaks mõeldud õiguse asemel või kõrval rakenduma ka spetsiaalselt relvakonflikti jaoks loodud õigus, rahvusvaheline humanitaarõigus? Terrorismivastases võitluses kasutatakse mõnikord relvastatud jõudu teises riigis paiknevate isikute või objektide vastu. See tõstatab omakorda spetsiifilisi küsimusi. Kas rahvusvaheline humanitaarõigus hakkab kehtima ka riigi ja mitteriikliku rühmituse vahelises konfliktis? Kui jah, siis millal ületatakse kehtivuseks vajalik lävend? Kas teatud tüüpi konflikti kohta on üldse õiguslikult sobiv kasutada relvakonflikti mõistet ning kas ja kuidas sellistes olukordades rakendada inimõigusi või kasutada korrakaitselisi meetmeid? Relvakonflikti lõpu kohta tuleb uurida, kas konflikt võib kesta lõputult ehk toimuda nn “alaline sõda” (*permanent war*). Nende ja paljude sarnaste küsimuste üle juurdlemine ajendas autoreid andma eestikeelsele lugejale lühikest ülevaadet maailmas käimasolevatest diskussioonidest terrorismivastase võitluse teemal.

Mõneti murettekitav on asjaolu, et eriti Ameerika õiguskirjanduses segunevad viimase kahe aastakümne sündmuste valguses kaks õigusharu, mida varem käsitleti selgelt eraldiseisvatena, nimelt *iusadbellum* ja *ius in bello*. *Iusadbellum* (“õigus sõjale”) hõlmab reegleid, mis puudutavad riikide õigust kasutada relvastatud jõudu rahvusvahelistest suhetes ehk n-õ õigus enne sõda või õigus sõtta astumiseks.³ *Ius in bello* (“õigus sõjas”) ehk rahvusvaheline humanitaarõigus hõlmab aga reegleid, mida tuleb järgida vaenutegevuses ehk relvakonfliktis olles. Nende õigusharude vahekorda on kirjeldatud kui paratamatult pingelist. *Iusadbellum* seab rahvusvahelise rahu, julgeoleku ja stabiilsuse huvides ranged piirangud relvastatud jõu kasutamisele riikide poolt. *Ius in bello* eesmärk on seevastu leida mõistlik tasakaal sõjalise vajaduse ja humaansuse vahel ning kehtestada piirid sõjalistele operatsioonidele. Lisaks sellele erinevad *iusadbellumi* rikkumise tagajärjed *ius in bello* omadest.⁴ Seega peaksid need olema jätkuvalt kaks eraldiseisvat õigusharu oma erineva ajaloo ja eesmärkidega.

Kui varem ei olnud rahvusvahelise humanitaarõiguse kehtivuse kontekstis vaja pead vaevata küsimustega, millistel põhjustel on relvakonflikt alanud ja kas see on õiguspärane, väidavad tänapäeval mõned autorid, et kui riik

3 Vt ka Bugnion, F., “Jus ad Bellum, Jus in Bello and Non-International Armed Conflicts”, 6 *Yearbook of International Humanitarian Law* (2003) 167-198.

4 Moussa, J., “Can jus ad bellum override jus in bello? Reaffirming the separation of the two bodies of law”, 90 *International Review of The Red Cross* (2008), No 872, 963-990, p 965.

on sunnitud teostama enesekaitset (*iusadbellum*), siis ei pea see enam rahvusvahelise humanitaarõiguse reeglitest (*ius in bello*) rangelt kinni pidama. Näiteks on sihttapmist ja droonide kasutamist õigustatud lihtsalt argumendiga, et tehakse enesekaitset, laskumata seejuures teemasse, kas valitud viisid ja vahendid on sobilikud.⁵

Käesoleva artikli eesmärk on ülevaatlikult ja valikuliselt käsitleda käimasolevat rahvusvahelist diskussiooni relvakonflikti ajaliste ja territoriaalsete piirangute teemadel. Samuti tutvustada selliseid uusi või vaieldavaid kontseptsioone ja argumente nagu “alasti enesekaitse”, sihttapmine ja droonide kasutamine, soovimatuse ja võimetuse test ning ligioleku kriteerium. Seejuures antakse ülevaade rohkem Ameerika poliitikute ja õigusteadlaste seisukohtadest, mis tihti vastanduvad Euroopas ja mujal valitsevatele positsioonidele.

1. Relvastatud jõu kasutamine ja relvakonfliktide piiritlemine

Alustuseks kordame põgusalt, kuidas on rahvusvahelises õiguses reguleeritud relvastatud jõu kasutamine ja kuidas piiritletakse relvakonflikte. Mõistet “sõda” (*war*) tänapäeval õiguslikus kontekstis selle piiratud olemuse tõttu enam ei kasutata. Sõda on õiguslikus tähenduses kitsas nähtus, mis algab sõja kuulutamise või ultimaatumi tagasilükkamisega ja lõpeb rahu sõlmimisega. Kui riik jätab sõja välja kuulutamata või ultimaatumi esitamata, ei eksisteeri ametlikus tähenduses sõda ja riik saab mööda minna sõjaga seonduvatest reeglitest. Seetõttu viitab tänapäevane *iusadbellum* ja *ius in bello* vastavalt “jõule” (*force*) või “relvakonfliktile” (*armedconflict*). Kummagi puhul ei oma tähtsust, kuidas osapooled suvatsevad omavahelist konflikti nimetada, tähtis on hoopis faktiline olukord, st kas kasutatakse relvastatud jõudu või mitte.

Teise maailmasõja järel peeti vajalikuks oluliselt piirata riigi ühepoolset õigust kasutada relvastatud jõudu ning luua mehhanism rahvusvahelise rahu ja julgeoleku tagamiseks.⁶ Seetõttu nõuab Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) harta, et “kõik liikmed hoiduvad oma rahvusvahe-

5 Seda küsimust kaaluvad pea kõik artiklis viidatud autorid.

6 Relvastatud jõu kasutamise õigusliku regulatsiooni kohta vt nt Värk, R., “The Legal Framework of the Use of Armed Force Revisited”, 15 *Baltic Security and DefenceReview* (2013), No 1, 56–94.

listes suhetes jõuga ähvardamisest ja selle kasutamisest iga riigi territoriaalse terviklikkuse või poliitilise sõltumatuses vastu või mis tahes muul viisil, mis ei ole kooskõlas Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni eesmärkidega.⁷ Lepingute kõrval on rahvusvahelise õiguse primaarseks allikaks ka tavaõigus, mis on õigusliku jõu poolest võrdne lepinguga ja üldjuhul siduv kõigile riikidele. Seega, kui mingil põhjusel ei kohaldu ÜRO harta, tuleb relvastatud jõu kasutamise küsimustes lähtuda tavaõiguses sisalduvatest reeglitest. Tänapäeval peetaksegi relvastatud jõu kasutamise keeldu praktiliselt eranditult ka tavaõiguslikuks kohustuseks.⁸ Relvastatud jõu kasutamise keeld planeeriti võimalikult laialdasena, kuid mitte absoluutsena. ÜRO harta näeb ette kaks konkreetset erandit: enesekaitse ja Julgeolekunõukogu volitatud sõjalised sunnimeetmed.⁹

Kui aga relvastatud jõudu siiski kasutatakse (õiguspäraselt või õigusvastaselt), on tavaliselt tegemist kas rahvusvahelise või mitterahvusvahelise relvakonfliktiga. Rahvusvahelised relvakonfliktid on nii kuulutatud sõjad kui ka mis tahes teised relvakonfliktid, mis leiavad aset kahe või enama riigi vahel, olenemata sellest, kas osapooled tunnustavad üksteist või mitte.¹⁰ Sellistes konfliktides kehtivad neli 1949. aasta Genfi konventsiooni ja nende esimene lisaprotokoll.¹¹ Mitterahvusvahelised relvakonfliktid on kõik ülejäänud ühe riigi territooriumil asetleidvad relvakonfliktid, mis ei mahu rahvusvaheliste konfliktide alla. Neile kohaldub Genfi konventsioonide ühine artikkel 3 ja

7 Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni harta, artikkel 2(4).

8 *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States), Merits, ICJ Reports (1986) 14, paras 188–190.

9 Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni harta, vastavalt artikkel 51 ja 42.

10 Genfi konventsioonid, *infranota* 11, artikkel 2.

11 Maismaal relvajõudude haavatute ja haigete olukorra leevendamise Genfi (I) konventsioon [Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field], 12.8.1949, jõustunud 21.10.1950, 75 UNTS 31 (Eesti suhtes jõustunud 18.7.1993 — RT II 1999, 17, 107); merel relvajõudude haavatud, haigete ja merehädaliste liikmete olukorra leevendamise Genfi (II) konventsioon [Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea], 12.8.1949, jõustunud 21.10.1950, 75 UNTS 85 (Eesti suhtes jõustunud 18.7.1993 — RT II 1999, 18, 116); sõjavangide kohtlemise Genfi (III) konventsioon [Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War], 12.8.1949, jõustunud 21.10.1950, 75 UNTS 135 (Eesti suhtes jõustunud 18.7.1993 — RT II 1999, 19, 117); tsiviilisikute sõjaeelse kaitse Genfi (IV) konventsioon [Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War], 12.8.1949, jõustunud 21.10.1950, 75 UNTS 287 (Eesti suhtes jõustunud 18.7.1993 — RT II 1999, 20, 120); Genfi konventsioonide rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse (I) lisaprotokoll [Protocol Additional (I) to the Geneva Conventions, relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts], 8.6.1977, jõustunud 7.12.1978, 1125 UNTS 3 (Eesti suhtes jõustunud 18.7.1993 — RT II 1999, 21, 121).

nende teine lisaprotokoll (mitmed olulised riigid ei ole aga viimasegaühinenud, nt Ameerika Ühendriigid, Iisrael).¹²

Rahvusvahelise relvakonflikti puhkemise lävend on seega üsna ühemõtteliselt reguleeritud lepingus: igasugune riikidevaheline relvastatud konflikt, väljakuulutatud või mitte, tunnustatud või mitte. Igasugune võitlemine igasugusel tasandil, riikide relvajõudude vahel, toob kaasa rahvusvahelise humanitaarõiguse rakendamise, olenemata sellest, kas vaenutegevus on puhkenud õiguspäraselt.¹³ Mitterahvusvahelise relvakonflikti korral kohaldub konventsioonide ühine artikkel 3, mis aga ei sätesta nii selget lävendit kui rahvusvaheliste relvakonfliktide puhul. Tavaõiguse järgi on mõned sellised kriteeriumid küll kujunenud, kuid neid on üsna vabalt tõlgendatud, eriti Ameerika õigusteadlaste poolt. Nii ei ole Ameerika Ühendriigid asunud seisukohale, et mitterahvusvaheline relvakonflikt nõuaks tingimata, et mitteriiklikud rühmitused kontrolliksid territooriumi, millelt nad teise riigi vastu tegutsevad. Samas peab mitterahvusvahelise relvakonflikti lävendi ületamiseks kindlasti toimuma midagi rohkemat kui ajutine koordineerimata ja vähene vägivald.¹⁴Lävendi ja selle tingimuste olulisuse juurde tullakse tagasi allpool.

2. Enesekaitse õiguslik raamistik

2.1. Enesekaitse teostamise kriteeriumid

Enesekaitse on rahvusvahelises õiguses kindel ja piiritletud tähendus. See tähistab üldistatult õigust astuda relvastatud jõuga vastu piisavalt vägivaldsele rünnakule. Enesekaitse teostamise eelduseks on „relvastatud rünnaku” toimumine. Ka Rahvusvaheline Kohus on toonitanud, et individuaalne ja kollektiivne enesekaitse eeldab relvastatud rünnakut.¹⁵ Oluline on meeles pidada, et enesekaitse on ajaliselt piiratud õigus, mis lõpeb, kui Julgeoleku-

12 Genfi konventsioonide mitterahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse (II) lisaprotokoll [Protocol Additional (II) to the Geneva Conventions, relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts], 8.6.1977, jõustunud 7.12.1978, 1125 UNTS 609 (Eesti suhtes jõustunud 18.7.1993 — RT II 1999, 21, 122).

13 Anderson, K., „Targeted killing and drone warfare: how we came to debate whether there is a ‘legal geography of war’”, Washington College of Law, Research paper No 2011-16, p 5.

14 Jinks, D., „The temporal scope of application of International humanitarian law in contemporary conflicts”, background paper prepared for the Informal High-Level Expert Meeting on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law, Cambridge, January 27-29, 2003, p 3.

15 *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, *supra nota* 8, para 195.

nõukogu on olukorra oma kontrolli alla võtnud (üldine idee, et relvastatud jõu kasutamine peaks olema tsentraliseeritud).¹⁶

Enesekaitse teostamise eelduseks on relvastatud rünnak, rahvusvahelise õiguse järgi ei saa enesekaitset teostama asuda näiteks halbade diplomaatiliste suhete või keeruliste majanduslike olude tõttu. Kuid mitte iga enesekaitseks ettevõetud samm ei ole tingimata õigusega kooskõlas. Õiguspärane enesekaitse peab lisaks vastama kolmele kriteeriumile: kohesus (*immediacy*), vajalikkus (*necessity*) ja proportsionaalsus (*proportionality*). Nimetatud kriteeriume ei loetle ÜRO harta, vaid need on tavaõiguslikult ja Rahvusvahelise Kohtu praktikas tunnustatud.¹⁷ Kohesus tähendab seda, et relvastatud jõu kasutamine enesekaitseks peab järgnema põhjendamatu viivitusega, st on siiski kaitsetarbeline, mitte juba karistava iseloomuga. Riiklikul tasandil tähendab see ajavahemik tihtipeale päevi ja isegi nädalaid, sest tõendite kogumisele, läbirääkimistele ja muule kulub palju aega. Vajalikkus eeldab, et olukorra lahendamiseks ei ole muud võimalust, kui kasutada relvastatud jõudu. Näiteks ei saa eeldada, et riik peab mitteriiklike rühmituste laiaulatuslike rünnakute puhul kõigepealt ammendama rahumeelsed konfliktide lahendamise meetmed. Kusjuures vajalikkus eeldab ka jätkuvat rünnakuohtu. Viimaks peab enesekaitse teostamisel kasutatav relvastatud jõud olema *proportsionaalne* ka relvastatud rünnaku ja legitiimse eesmärgiga. Näiteks Ameerika Ühendriikide rünnakud pärast 11. septembri 2001 sündmusi oleks võinud olla suunatud ainult Al-Qaeda sihtmärkide, mitte kogu Tali-bani ja Afganistani vastu.

2.2. Enesekaitse mõiste laiendamine ja uued diskussioonid

Enesekaitset puudutav õiguslik diskussioon muutus kardinaalselt pärast 11. septembri 2001 sündmusi. Nii on õiguslikuks enesekaitseks vajalikke kriteeriume püütud ümber hinnata ja võimalikult laialdaselt sisustada, eriti Ameerika Ühendriikide poolt. Kasutusele on võetud mitmed uued terminid, püütakse ümber sisustada Rahvusvahelise Kohtu vanu kohtuotsuseid

16 Seda, millistel tingimustel saab väita, et Julgeolekunõukogu on sisuliselt olukorra enda kontrolli alla võtnud, ei ole selgeks vaieldud. Vt lähemalt nt Värk, R., "Julgeolekunõukogu roll enesekaitse teostamisel", 17 KVÜÖA Toimetised (2013) 194-212.

17 *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, supra nota 8; *Legality of the Threator Use of Nuclear Weapons*, Advisoryopinion, ICJ Reports (1996) 226, para 41.

jms. Näiteks argumenteerib professor Kenneth Anderson,¹⁸ et on olemas ka “palja enesekaitse” mõiste (*nakedself-defence*). Paljas enesekaitse on tema hinnangul küll jõe kasutamine, aga selliselt, et vahendid ja kasutatava jõu tase ei ole relvakonflikti osa selle tehnilises tähenduses. Näiteks mitteriiklike rühmituste vastu enesekaitse teostamine, kui konflikt ei ole veel mitteriikliku relvakonflikti tasemele jõudnud. Anderson märgib sarkastiliselt, et enamik õigusteadlasi on jõu kasutamises nn kahendsüsteemi (*binarysystem*) poolt. Nimelt saab üldlevinud liigituse järgi igasugusel surmava jõu kasutamisel olla ainult kaks õigustust: kas korrakaitseks kaalutlustel jõu kasutamine vastavalt siseriiklikule õigusele või relvakonflikti korral jõu kasutamine vastavalt rahvusvahelise humanitaarõiguse tingimustele.¹⁹ Tema meelest ei mahu uued sõjapidamise meetodid enam sellise kahendsüsteemi alla ja paljas enesekaitse annaks kolmanda tee. Niisiis ei peaks mitte iga enesekaitseks ettevõetud rünnak käima üht või teist liiki õigustuse alla.

Ameerika Ühendriikide välisministeeriumi õigusnõunik Harold Koh kin- nitas 2010. aastal juba 1989. aastal väljaõeldud seisukohta, mille kohaselt võib ette tulla olukordi, kus Ameerika Ühendriigid kasutavad enesekaitset, mis ei pea tingimata olema relvakonflikti osa õiguslikus tähenduses (seega paljas enesekaitse). Relvastatud jõudu kasutatakse enesekaitseks selliselt, et vahendid ja jõu kasutamise tase ei ole relvakonflikti osa õiguslikus mõttes.²⁰ Selline uus teooria on hetkel veel üsna vaieldav ega ole laialdaselt kasu- tav isegi Ameerika Ühendriikide poolt. Anderson aga soovib jätta teooria kasutamiseks tulevastele presidentidele, kel „võib seda kindlasti vaja min- na“. Selline võimalus võib tõepoolest ahvatlev olla, sest nagu näha allpool, ei mahu kogu Ameerika Ühendriikide terrorismivastane “sõda” kindlasti rel- vakonfliktide lepingulise ja tavaõigusliku regulatsiooni alla ning rikub seega kohati rahvusvahelist õigust.²¹

Lisaks sellele on mõned Ameerika õigusteadlased nn “robustse” enesekaitse pooldajad. Nad ütlevad, et kui juba enesekaitset teostada, siis ei pea enam humanitaarõiguse reeglitest kinni pidama. Teisisõnu, õiguspärane alus

18 Anderson, K., „How we came to debate a legal geography of war“, speech to the American Society of International Law 25.03.2010, <papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1824783> (26.03.2014).

19 Anderson, “Targeted killing and drone warfare”, *supra nota* 13, p 3.

20 Koh, H., „The Obama administration and international law“, speech to the American Society of International Law 25.03.2010, <www.state.gov/s/l/releases/remarks/139119.htm> (26.03.2014).

21 Anderson, K., „How we came to debate“, *supra nota* 18.

relvastatud jõu kasutamiseks õigustab ka sõjapidamise viiside ja vahendite valikut, mis tähendab taas *ius ad bellum* ja *ius in bello* reeglite segamist. Segadust võimaldab asjaolu, et enesekaitse kriteeriume (proportsionaalsus ja vajalikkus) rõhutab ka rahvusvaheline humanitaarõigus. Kahjuks ei pöörata seejuures tähelepanu nüansile, et kriteeriumitel on erinevates õigusharudes erinev, spetsiifiline eesmärk. Enesekaitse puhul nõuab *proportsionaalsus*, et riigid kasutaksid jõudu ainult kaitseks ja niivõrd, kuivõrd see on vajalik rünnaku tõrjumiseks. Humanitaarõiguse kontekstis nõuab *proportsionaalsus* hoopis sõjalise eelise ja põhjustatava kahju vahekorra kaalumist. Enesekaitse puhul tähendab *vajalikkus*, et riik peab hindama, kas tal on võimalik ennast kaitsta muul viisil kui relvastatud jõudu kasutades. Humanitaarõiguse kontekstis tuleb *vajalikkuse* all hinnata, kas sõjaline operatsioon aitab saavutada sõjalisi eesmärke ja on kooskõlas sõjapidamise reeglitega.²²

Seega tuleb siiski asuda seisukohale, et ükski riik ei saa õigustada oma soovimatust arvestada rahvusvahelise humanitaarõigusega, argumentiga, et relvastatud jõu kasutamiseks on iseenesest õiguslik alus või et teine osapool on rikkunud reegleid.

2.3. Enesekaitse teostamine mitteriiklike rühmituste vastu

Riigil on võõrandamatu õigus ennast kaitsta, kui teda on rünnanud teine riik. Kuid kas sama kehtib ka juhul, kui ründajaks on terroristlik mitteriiklik rühmitus? Mitteriiklikud rühmitused ei ole rahvusvahelise õiguse subjektid, mistõttu nad vastutavad ennekõike siseriikliku, mitte rahvusvahelise õiguse alusel. Sellise rühmituse liikmed võivad samas kanda individuaalset rahvusvahelist vastutust rahvusvahelise humanitaar- või kriminaalõiguse rikkumise eest. Kuna rahvusvaheline õigus paneb kohustusi ennekõike riigile, tuleb uurida, millal on riik vastutav mitteriiklike rühmituste käitumise eest.²³

Riigi ja õigusvastaselt käituva mitteriikliku rühmituse vahel ei ole üldjuhul ametlikku seost, mistõttu tuleb uurida, kas nende vahel eksisteerib

22 Alston, P., „Report of the special rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions: study on targeted killings“, A/HRC/14/24/Add.6, <www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add6.pdf> (26.03.2014).

23 Heller, K. J., “The ‘unwilling or unable’ standard for self-defence”, *Opinio Juris*, <opiniojuris.org/2011/09/17/the-unwilling-or-unable-standard-for-self-defense-against-non-state-actors/> (26.03.2014).

faktiline suhe. Selleks saab hinnata, kas ja kuivõrd riik juhib ja kontrollib mitteriikliku rühmituse käitumist. Kohtud on hindamisel lähtunud kahest testist.

Efektiivse kontrolli testi, mis on vanem ja konservatiivsem, formuleeris Rahvusvaheline Kohus kohtuasjas *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*. Kohus leidis, et

Ameerika Ühendriikide osalus, isegi kui see oli *ülekaalukas* või *otsustav*, kontrate finantseerimisel, organiseerimisel, väljaõpetamisel, varustamisel ja relvastuse muretsemisel, militaarsete või paramilitaarsete sihtmärkide valikul ning kõigi nende operatsioonide planeerimisel, ei ole iseenesest piisav ... omistamaks Ameerika Ühendriikidele kontrate toimepandud tegusid Selleks, et nende käitumine tooks kaasa Ameerika Ühendriikide õigusliku vastutuse, on põhimõtteliselt vaja tõestada, et riik omas *efektiivset kontrolli* militaarsetes või paramilitaarsetes operatsioonides, mille käigus pandi toime väidetavad rikkumised.²⁴

Efektiivne kontroll eeldab konkreetsete korralduste andmist teatud tegude toimepanemiseks. Kui leiab kinnitust, et riik osales vägivallaaktide planeerimises, juhtimises, toetamises ja toimepanemises, on need teod ka omistatavad riigile. Mitteriiklik rühmitus, mis ei ole ametlik riigiorgan või esindaja, kuid mida riik juhib, muutub faktiliseks riigi esindajaks.²⁵

Üldise kontrolli test, mis on uuem ja liberaalsem, tuleneb Endise Jugoslaavia Rahvusvahelise Kriminaaltribunali menetluses olnud *Tadići* kohtuasjast. Selles leidis kohus, et “*kontrolli tase* võib aga erineda sõltuvalt iga juhtumi faktilistest asjaoludest”. Rahvusvaheline õigus ei eelda, et “kontroll peaks tähendama konkreetsete käskude või juhiste andmist üksikute sõjaliste toimingute kohta” ja seetõttu peaks olema piisav, kui riigil on “üldine kontroll” vastava isiku üle.²⁶ Kui riik teostab terroristliku mitteriikliku

24 *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, supra nota 8*, para 115 (rõhuasetused lisatud). Sama argumentatsiooni kasutas kohus ka kohtuasjades *Armed Activities on the Territory of the Congo* (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, ICJ Reports (2005) 168, paras 160–162; *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, ICJ Reports (2007) 43, para 399.

25 *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, supra nota 8*, para 86.

26 *Prosecutor v. Duško Tadić*, Case No IT-94-I-A, ICTY, Judgment of the Appeals Chamber, 15.7.1999, para 117 (rõhuasetus originaalis).

rühmituse suhtes üldist kontrolli, st riik rahastab, varustab, annab väljaõpet ning osaleb üldiselt ka tegevuse planeerimises ja järelevalves, oleks liialt karm ja ebavajalik nõuda kannatajariigilt tõendeid, et riik andis käsu konkreetse rünnaku toimepanemiseks.²⁷

Erinevus *Nicaragua* ja *Tadići* kohtuasjade vahel ei seisne kontrolli olemuses, vaid selle tasemes. Mida testid annavad? Kui leiab tõestamist, et riik on mitteriikliku rühmituse eestvastutav, siis on viimase käitumine omistatav riigile. Teisisõnu, mitteriikliku rühmituse korraldatud rünnaku toimepanijaks saab õiguslikus mõttes lugeda riigi, mille vastu võib seetõttu rakendada ka sobilikke vastumeetmeid.

Chicago ülikooli professor Ashley Deeks väidab, et pikaajaline riiklik praktika on tõestanud vastupidist — mitteriikliku rühmituse tegevus ei pea olema omastatud konkreetsele riigile, vaid enesekaitset võib kasutada ka relvastatud rühmituse enda vastu.²⁸ Melbourne'i ülikooli professor Kevin Jon Heller aga leiab, et väide ei ole piisavalt tõendatud ja Deeks jätab analüüsi alt välja juhtumid, kus selline jõu kasutamine on sattunud tugeva kriitika alla. Heller jätkab, et rahvusvaheline tavaõigus tundub liikuvat *Nicaragua* kaasusest eemale, kuid ei ole veel selge kuhu suunda, ja kas nn võimetu ja suutmatu test on selle koha üle võtnud.²⁹

Glasgow ülikooli professor Christian J. Tams lisab diskussiooni, et tänase rahvusvahelise õiguse järgi on seos mitteriikliku rühmituse ja riigi vahel siiski vajalik, kuid mitte nii range kui Nicaragua efektiivse kontrolli testi alusel. Territoriaalriik peab terrorismivastast jõu kasutamist oma territooriumil aktsepteerima, kui on aidanud terroristide tegevusele mingil viisil kaasa (on olnud n-õ *complicit*). Seda kas seetõttu, et toetab terroriste viisil, mis jääb juhtimise ja kontrolli kriteeriumitest allapoole, või seetõttu, et pakub terroristidele turvalist pelgupaika.³⁰ Tom Ruys Ghentist jõuab järeldusele, et ainuke, mida võib kindlalt väita mitteriiklike rühmituste vastu

27 *Ibid*, para 145.

28 Deeks, A., „'Unwilling or unable': toward a normative framework for extraterritorial self-defence“, 52 *Virginia Journal of International Law*, No 3, 482-550, p 493.

29 Heller, K. J., „Ashley Deeks' problematic defence of the 'unwilling or unable' test“, *Opinio Juris*, <opiniojuris.org/2011/12/15/ashley-deeks-failure-to-defend-the-unwilling-or-unable-test/> (26.03.2014).

30 Tams, C. J., „The use of force against terrorists“, 20 *European Journal of International Law* (2009), No 2, 359-397.

enesekaitseks jõu ekstraterritoriaalse kasutamise kohta (olukordades, mis ei jäävad allapoole *Nicaragua* lävendit), on see, et selline tegevus ei ole ühemõtteliselt õigusvastane.³¹

Miks on selline diskussioon siinkohal oluline? Sellepärast, et nii Ameerika Ühendriikide seadusandlik, täidesaatev kui ka kohtuvõim on väitnud, et riik on Al-Qaeda näol hetkel relvakonfliktis mitteriikliku rühmitusega.³² Nende sõnul liigub relvakonflikt sinna, kuhu lähevad selles osalejad (nagu see olevat olnud juba Teises maailmasõjas). Relvakonflikt järgneb kogu oma õigusliku raamistiku ja operatsioonidega sihtmärkidele. Näiteks, kui nende sihtmärgid liiguvad Afganistanist Pakistani, Jeemenisse või Somaaliasse, on les kord rohkem, kord vähem aktiivsed, jäävad nad Ameerika Ühendriikide silmis ikka sihtmärkideks, keda võib sobiva võimaluse korral rünnata millal ja kus iganes tahes. Terroristidele ei kohaldu immuunsus üheski kohas ja kui nendega liitub uusi inimesi, kuuluvad ka nemad käimasoleva mitterahvusvahelise relvakonflikti raamidesse.³³

2.4. Enesekaitse teostamine sihttapmistega ja droonidega

Eelnevat arvestades võib üle korrata, et enesekaitse teostamine eeldab relvastatud rünnaku toimumist ja selle jätkuvat ohtu ning selle teostamine on kõige “mugavam” relvakonflikti kontekstis. See tähendab, et enesekaitset teostavatele võitlejatele laieneb rahvusvahelise humanitaarõiguse järgne staatus ja lubatud on tunduvalt rohkem kui korrakaitsemeetmeid käsitleva siseriikliku õiguse või inimõiguste järgi. Nii ongi näiteks Ameerika Ühendriikide sihttapmistega poliitika nurgakiviks argument, et Al-Qaeda ja sellega seotud rühmitustega ollakse mitterahvusvahelises relvakonfliktis, mis on ajas ja ruumis väga paindlik.

Sihttapmine on riigi, selle esindaja või organiseeritud relvastatud rühmituse poolt sihilik surmava jõu kasutamine isiku vastu situatsioonis, kus viimane ei ole jõu kasutaja võimuses (füüsilises valduses). Selleks kasutatakse näi-

31 Ruys, T., *Armed Attack and Article 51 of the UN Charter: Evolutions in Customary Law and Practice* (Cambridge University Press, 2010).

32 Sellisele seisukohale viitavad kõik käesolevas artiklis kasutatud Ameerika Ühendriikide õigusallikad.

33 Anderson, “Targeted killing and drone warfare”, *supra nota* 13, pp 4-5.

teks snaipreid, helikopterilt lastud rakette, droone, autopomme ja mürki.³⁴ Ühine nimetaja selliste tapmiste juures on see, et kasutatakse (tavaliselt distantilt) surmavat jõudu isiku vastu, kes on enne kindlaks tehtud. Suuremal osal juhtudest rikuvad sellised tapmised õigust elule, kuid relvakonflikti tingimustes võivad need olla õiguspärased. Relvakonfliktis on sihttapmine lubatud, kui see pannakse toime võitleja või vahetult vaenutegevuses osaleva tsiviilisiku vastu. Lisaks sellele peab tapmine olema sõjaliselt vajalik ja seejuures tuleb teha kõik võimalik, et hoida ära vigu ja ohtu rahulikele tsiviiliskutele. Lihtsalt kättemaksuks ja karistamiseks ei või tsiviilelanike vastu rünnakuid kasutada.³⁵ Väljaspool relvakonflikti ei ole sihttapmised inimõiguste kohaselt peaaegu kunagi õiguspärased. Igal juhul ei tohi tapmine kui selline olla korrakaitseorganite operatsioonide ainsaks eesmärgiks.

Anderson aga selgitab, et selline jõu kasutamine on kindla isiku tapmiseks minimaalse vägivalda kasutamine.³⁶ Tehnoloogia muudab relvastuse eristamisvõime ühe suuremaks, st rünnaku saab suunata ühe kindla isiku vastu ja ära hoida kaasnevat kahju tsiviiliskutele. Küsimus on selles, milline on sellise uue tehnoloogia kasutamise õiguslik raamistik, ennekõike kas selline jõu kasutamine on piisav, et ületada mitterahvusvahelise relvakonflikti lävend (kestev, intensiivne, süstemaatiline ja organiseeritud vägivald)? See küsimus on määrava tähtsusega, sest otsustab riikide (antud juhul Ameerika Ühendriikide) käitumise õiguspärasuse.

Tundub, et sihttapmiste õigustamisega mitterahvusvahelise relvakonflikti kontekstis satuvad Ameerika Ühendriigid keerulisse olukorda. Kui neid pannakse toime “kasutades võimalikult vähest vägivalda”, ei ületa selline tegevus kindlasti mitterahvusvahelise relvakonflikti lävendit. Kui aga sellised rünnakud ei ole relvakonflikti osa, ei ole ka neid toimepanevad isikud rahvusvaheline humanitaarõigusega kaitstud (st nende käitumine ei ole võitlejatena vabandatud). Nad on seega põhimõtteliselt kurjategijad ja rikuvad ka inimõigusi. Sellist vaatepunkti Ameerika Ühendriigid mõistagi ei toeta ning väidavad, et nende sihtmärgid näiteks Afganistanis, Pakistanis ja Jeemenis on kõik hõlmatud ühe ja sama ajas ja ruumis väga laialt tõlgendatava mitterahvusvahelise relvakonfliktiga. Vastasel juhul ei oleks sihttapmiste korral lihtsalt piisaval määral vägivalda, et seda mitterahvusvaheliseks relvakonfliktiks nimetada.

34 Alston, „Report of the special rapporteur”, *supra nota* 22, p 4.

35 *Ibid*, pp 5, 10.

36 Anderson, “Targeted killing and drone warfare”, *supra nota* 13, p 6.

Väljaspool Ameerika õiguskirjandust on pikalt valitsenud konsensus, et rahvusvaheline humanitaarõigus ei ole terrorismivastases võitluses kohane raamistik. See võib olla kohalduv piirkondades, kus vaenutegevus toimub teatud vajaliku intensiivsusega (relvakonfliktis toimub paralleelselt tavapärasele sõjategevusele ka terrorismivastane võitlus).³⁷ Selle peale on Anderson julgelt väitnud, et Ameerika Ühendriigid peaksid sihttapmistele puhul toetuma oma võõrandamatule ja tavaõiguse all tuntud enesekaitseõigusele. Jällegi püütakse enesekaitsest teha eraldi režiimi, mis ei alluks õieti inimõigustele ega rahvusvahelisele humanitaarõigusele.

Tuntud blogija Marko Milanovic usub, et kui Ameerika Ühendriigid kasutavad droone, sooritavad nad sellega kaks õigusvastast tegu. Esiteks rikuvad teise riigi suveräänsust³⁸ ja teiseks kannatanu õigust elule.³⁹ Enesekaitse režiim suudab õigustada vaid esimest. Sellises olukorras annab enesekaitse õigustuse relvastatud jõu kasutamiseks, mida üks riik kasutab teise riigi territooriumil ilma viimase nõusolekuta, et võidelda mitteriiklike rühmitustega, kes esimest riiki ründavad. Seda põhjusel, et territoriaalriik ei saa või ei taha ise midagi teha.⁴⁰ Philip Alston märgib oma uuringus sihttapmistele kohta, et kannatajariigi poolt teise riigi territooriumil toime pandud kahtlustatava terroristi sihttapmine ei riku territoriaalriigi suveräänsust, kui ta on sellise jõu kasutamiseга nõustunud. Jõu kasutamine võib olla lubatud konkreetsel juhul, kuid see ei vabasta kumbagi riiki nende kohustustest lähtuvalt rahvusvahelisest humanitaarõigusest ja inimõigustest.⁴¹

Õigust elule rikkumist ei saa aga lihtsalt riigi enesekaitsega õigustada. Tapmise õiguspärasus sõltub sellest, kas see on õigustatud humanitaarõiguse või inimõiguste järgi (relvakonflikti ajal) või ainult inimõiguste järgi (kõikides muudes tingimustes). Samuti ei saa riigi nõusolek jõu kasutamiseks välistada humanitaarõiguse või inimõiguste täitmise kohustust.⁴² Milanovic rõhutab, et *ius ad bellum* ja *ius in bello* eraldamise mõte on justnimelt selles, et mingi

37 Milanovic, M., „Drones and targeted killings: can self-defence preclude their wrongfulness?“, <www.ejiltalk.org/drones-and-targeted-killings-can-self-defense-preclude-their-wrongfulness/> (26.03.2014).

38 Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni harta, artikkel 2(4).

39 Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt [International Covenant on Civil and Political Rights], 16.12.1966, jõustunud 23.3.1976, 999 UNTS 171 (Eesti suhtes jõustunud 21.1.1992 — RT II 1993, 10/11, 11), artikkel 6(1).

40 Milanovic, M., „Drones and targeted killings, *supra nota* 37.

41 Alston, „Report of the special rapporteur“, *supra nota* 22, paras 37-38.

42 *Ibid*, para 42.

käitumise õiguspärasus esimese kontekstis ei mõjuta käitumise õiguspärasust teise järgi.⁴³ Lisaks sellele nõuavad inimõigused, et riik tõestaks, miks sihttapmine oli vajalik ja teised vähemkahjustavad meetmed ei olnud võimalikud.

Nii president Bushi kui Obama administratsiooni seisukoht on olnud, et Ameerika Ühendriigid on globaalses relvakonfliktis, kuid sellega ei saa Milanovici sõnul õigustada kogu sihttapmiste poliitikat, isegi kui seda äärmiselt laialt tõlgendada. Kui tõesti leppida faktiga, et toimub mingi globaalne mitterahvusvaheline relvakonflikt, on Ameerika Ühendriigid tapnud (ja arvavad, et peavad seda ka tulevikus tegema), inimesi, kellel ei ole relvakonfliktiga mingisugust seost. Alston ei usu üldse, et Al-Qaeda seotud rühmituste tegevus väljaspool Afganistani ja Iraaki ületab relvakonfliktiks vajaliku lävendi; liiatigi ei saaks nad olla relvakonflikti osapooleks rahvusvahelise humanitaarõiguse järgi. Sellised rühmitused ei ole nimelt piisavalt organiseeritud ja vahel tegutsevad pelgalt üksikute fanaatikutena, kes võtavad terroriaktide toimepanemisel Al-Qaeda tegevusest lihtsalt eeskuju.⁴⁴

3. Võimetuse ja soovimatuse test

Selgub, et (palja) enesekaitse kasutamine nõuab, et territoriaalriik, mille pinnal toimub rünnak mitteriikliku rühmituse vastu, on ise võimetu või ei soovi ohu suhtes midagi ette võtta. Alston kirjutab, et sihttapmine, mis pannakse toime ühe riigi poolt teise riigi territooriumil, ei riku selle riigi suveräänsust kui a) teine riik on sellega nõus, b) kui esimesel riigil on õigus kasutada jõudu enesekaitseks vastavalt ÜRO hartale, sest a) teine riik on esimese vastu kasutanud relvastatud jõudu või b) teine riik on võimetu või ei soovi lõpetada relvastatud jõu kasutamist esimese riigi vastu enda territooriumilt.⁴⁵ Kui riik annab nõusoleku oma territooriumil tapvat jõudu kasutada, peab see olema kooskõlas inimõiguste või rahvusvahelise humanitaarõigusega. Selle testi kasutamine nõuab Deeksi sõnul, et kannatajariik uuriks välja, kas territoriaalriik on võimetu või ei soovi ohtu kõrvaldada, enne kui kasutab tema territooriumil jõudu tema nõusolekuta.⁴⁶

43 Milanovic, M., „More on drones, Self-defence, and the Alston report on targeted killings“, <www.ejiltalk.org/more-on-drones-self-defense-and-the-alston-report-on-targeted-killings/> (26.03.2014).

44 Alston, „Report of the special rapporteur“, *supra nota* 22, para 56.

45 *Ibid*, para 35.

46 Deeks, „Unwilling or unable“, *supra nota* 28.

Kõige üldistatumalt selgitatult on võimetuse ja soovimatuse test järgnev: üks riik kannatab mitteriikliku rühmituse poolt toimepandud rünnaku all, mis tuleneb teise riigi territooriumilt ning otsustab kasutada enesekaitset, et takistada seda rühmitust edasiste rünnakute toimepanemisel. Küsimus on selles, kas riik, kus mitteriiklik rühmitus tegutseb (territoriaalriik), on nõus ise piirama vägivalda kannatajariigi huvidest lähtuvalt. Kannatajariik peabki hindama, kas territoriaalriik on võimeline ja soovib ohule reageerida, enne kui asub tema territooriumil ilma tema nõusolekuta jõudu kasutama. Kui territoriaalriik on suuteline ja võimeline ohtu kõrvaldama, ei või kannatajariik seda ise teha.⁴⁷

Test ei selgita, kuidas teha kindlaks riigi võimelisust ja soovi terrorismiohuga tegelemiseks, see tähendab, et reegel on siiani ilma kindla õigusliku sisuta ja kannatajariigid ei kasuta ekstraterritoriaalse jõu kasutamise õigustamiseksalati samu argumente. Testi peab kasutama nii, et see tasakaalustaks kannatajariigi julgeoleku ja territoriaalriigi suveräänsuse ning et see annaks territoriaalriigile võimaluse olukorda kontrolli alla võtta.⁴⁸

Deeks pakub hindamiseks välja järgmise skeemi. Kannatajariik peaks:

1. ennekõike saama territoriaalriigi nõusoleku või tegema koostööd territoriaalriigiga, mitte rõhuma ühepoolsele jõu kasutamisele;
2. paluma territoriaalriigil ohuga tegeleda ja andma selleks ka vajaliku aja;
3. põhjalikult hindama territoriaalriigi kontrolli ja suutlikkust regioonis;
4. põhjalikult hindama territoriaalriigi pakutud meetmeid ohu kõrvaldamiseks;
5. hindama oma eelnevaid suhteid territoriaalriigiga.

Kui riik on kindlaks teinud, et tal on õigus enesekaitsele, peab ta hindama, milliseid meetmeid tarvitusele võtta ja kas need võivad hõlmata ka relvastatud jõudu. Test peaks lähtuma eespool käsitletud enesekaitse teostamise kriteeriumitest: kas relvastatud jõu kasutamine on vajalik, kas kasutatav jõud on proportsionaalne rünnaku või rünnakuohuga ja kas reaktsioon on ajaliselt piisavalt lähedane esialgse rünnakuga. Vajalikkuse element peegeldub just võimetuse ja soovimatuse testis. Deeksi arvates pannakse relvas-

47 *Ibid*, p 487.

48 *Ibid*, pp 505, 510.

tatud rünnak mitteriikliku rühmituse poolt teise riigi territooriumil toime peaaegu alati nii, et kaks riiki ei ole omavahel konfliktis. Kogu diskussioon võtab eelduseks, et kannatajariik peab tegutsema enne, kui Julgeolekunõukogu on jõudnud sekkuda ja vajalikud meetmed tarvitusele võtta, st peab ise hindama riigi võimetust ja suutmatust.⁴⁹

Et tegemist on siiski veel üsna häguse kontseptsiooniga võrreldes näiteks *Nicaragua* ja *Tadići* kontrolli testidega, on see üleliia lihtne argument õigustamiseks ekstraterritoriaalse jõu kasutamist. Oht väärkasutuseks on siin väga suur, mistõttu paljud õigusteadlased ongi seisukohal, et praeguseks toetavad testi vaid Ameerika Ühendriigid. Viimast näitab ilmekalt ka Jack Goldsmithi ütlus (Bushi administratsiooni õigusnõunik):⁵⁰ kontseptsioon ei ole küll rahvusvahelises õiguses väljakujunenud, kuid on piisavalt õigustlikult põhjendatud ja praktikaga toetatud, et ükski Ameerika president, kes vastutab riigi turvalisuse eest, ei jäta enesekaitseõigust kasutamata, kui tal tekib selleks vajadus.

4. Ligioleku kriteerium

Järgnevalt tuleb küsida, kas terroristlike rühmituste vastu võib kasutada jõudu ka ennetava (*pre-emptive*) või välistava (*preventive*) enesekaitse-na enne kui relvastatud jõu kasutamine on reaalselt toimunud või veelgi enam, kõrvaldamaks pidevat ohtu, mille puhul ei ole selge, millal rünnak aset leiab, kuid ilmselgelt ei toimu see otsekohe.⁵¹ Kuulsa Carolini doktriini kohaselt on ennetav enesekaitse lubatud kui “eksisteerib vajadus enesekaitse järele, selline vajadus on kohene, ähvardav oht on rõhuv, puudub võimalus muude meetmete kasutamiseks, olukord ei jäta aega järelemõtlemiseks ning kasutatud vahendid on mõistlikud ja mitte liialdatud.”⁵²

John Brennan, kes nõustas Ameerika presidenti julgeoleku ja terrorismivastase võitluse küsimustes, on öelnud, et rahvusvaheline kogukond tunnustab

49 *Ibid*, p 495.

50 Goldsmith, J., „Fire When Ready“, *Foreign Policy* 19.03.2012, <www.foreignpolicy.com/articles/2012/03/19/odious_obligations> (10.04.2014).

51 Alston, „Report of the special rapporteur“, *supra nota* 22, para 45.

52 29 British and Foreign State Papers (1840-1841) 1126-1142, p 1138. Doktriin põhineb 1837. aastal toimunud vahejuhtumil ning sellele järgnenud Ameerika Ühendriikide ja Briti välisministrite mõttevahetusel.

järjest enam, et terrorismivastases võitluses on ligiolekut õigem sisustada paindlikult.⁵³ Ameerika Ühendriigid on jätkuvalt arvamusel, et nende terrorismivastased operatsioonid on osa relvastatud konfliktist Al-Qaeda vastu, mis tuleneb nende “rahvusvahelise õiguse all tunnustatud õigusest enesekaitsele reaktsioonina 9/11 rünnakule”.⁵⁴ Selle rünnaku tõttu võivad Ameerika Ühendriigid rünnata Al-Qaedat ja sellega seonduvaid jõude ilma et peaks enesekaitse õigustatust iga kord analüüsima. Brennan tunnistab, et teised riigid on eriarvamusel ning nõuavad, et relvakonflikt peaks piirduma piirkondadega, mis on otseselt seotud lahingutegevusega (Afganistan ja Iraak, *hotbattlefields* nagu ta ütleb) ja et enesekaitset võib Al-Qaeda liikmete vastu teistes piirkondades kasutada ainult juhul, kui need kujutavad endast kohest ohtu (*imminent*). Ta jääb sellest hoolimata endale kindlaks ja lisab, et Ameerika Ühendriikide terrorismivastased operatsioonid väljaspool Afganistani ja Iraaki on suunatud ainult rangelt piiritletud isikute vastu, kes kujutavad ohtu Ameerika Ühendriikide julgeolekule ning kelle kõrvaldamine tähendaks Al-Qaeda plaanide ja võimsuse nõrgestamist.⁵⁵

Vaidluse all on seega küsimus, millal võib terroristlikku rünnaku ohtu lugeda ligiolevaks (*imminent*). Brennan väidab, et kasutada tuleks paindlikku lähenemist, sest terroristlik oht on erinev konventsionaalsetest konfliktidest. Ühest küljest ei ole Al-Qaeda või sarnastel rühmitustel tavapäraselt juhtimisstruktuuri, selle liikmed ei kanna vormiriietust ega kanna relvi avalikult. Teisalt on rühmitus võimeline ootamatult ründama ning sellega põhjustama suuri tsiviil kahjusid ja sõjalisi kahjusid. Brennani järgi nõuab see laiemat võimalust enesekaitse teostamiseks, samuti ligioleku laiemat tõlgendust.

Marty Lederman lisab, et ligioleku kriteeriumi esmane funktsioon on kindlustada, et jõudu ei kasutataks kiirustades. Näiteks olukorras, kus rünnaku korraldamisega küll ähvardatakse, kuid selline oht on siiski kaugel ja ebaselge. Ajalise ettevaatlikkuse nõue on tema arvates loogiline, kui räägitakse riikidevahelisest vastasseisust, kus isegi kõige tulisem retoorika ei pruugi kaasa tuua relvakonflikti, sest enne seda saab kasutada konflikti lahendamiseks paljusid rahumeelseid meetodeid.⁵⁶ Terroristlikud mitteriiklikud

53 Brennan, J., “Strengthening our security by adherence to our values and laws”, <www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/16/remarks-john-o-brennan-strengthening-our-security-adhering-our-values-an> (26.03.2014).

54 *Ibid.*

55 *Ibid.*

56 Lederman, M., “Importance of the Brennan Speech”, *Opinio Juris*, <opiniojuris.org/2011/09/17/> ▶▶▶

rühmitused aga plaanivad pidevalt rünnakuid ning on tõestanud, et võivad tegelikkuses ka rünnata millal ja kus iganes.

Anderson selgitab, et Ameerika Ühendriikide vaade enesekaitsele on olnud selline, et ligiolekut saab näidata “tegevuste ja ohtude muustrina, mis näitavad tegijate plaane”, sõltumata sellest, kas nendest kavatsustest lähtuvalt ka tegutsetakse. Isegi minevikus toimunud kohtumised, planeerimine ja sepitsemine võivad olla legitiimse enesekaitse aluseks. Seega võib väidetavate terroristide puhul aastatetagune käitumine olla ligioleva ohu näitajaks.⁵⁷

Laurie Blank Emory ülikoolist hoiatab, et enesekaitse ja relvastatud konflikti mõistete piirid hägustuvad kui mõlemaid kasutatakse õigustamiseks individuaalset rünnakut ja laiemat sihttapmiste programmi.⁵⁸ Kui relvakonflikti ajal võib sihtmärke valida selle põhjal, et nad on võitlejad või organiseeritud relvastatud rühmituse liikmed ega pea endast kujutama ligiolevat ohtu, siis enesekaitse paradigma raames relvakonflikti tingimustest väljaspool, peab sihtmärk endast kujutama ligiolevat ohtu. Enesekaitse paradigma kohaselt ei pea eksisteerima sidet sihtmärgi ja relvakonflikti vahel. Asi muutub ohtlikuks, kui selline suhtumine kandub üle ka relvakonflikti ja sellega nõrgeneb või kaob ära nõue, et sihtmärk oleks tingimata võitleja.⁵⁹

Brennani kõne kinnitab, et Ameerika Ühendriigid võivad staatusepõhise (nagu võitlejate puhul) ründamise argumenti kasutades rünnata terroriste millal ja kus iganes; väites samas, et väljaspool otseselt lahingutegevusega seotud piirkondi võidakse rünnata ka neid, kes ohustavad Ameerika Ühendriikide julgeolekut ning kelle kõrvaldamine nõrgestaks Al-Qaedat ja sellega seotud võrgustikke. Tavaliselt kasutatakse väljaspool selliseid piirkondi pigem käitumispõhist ründepoliitikat, mille kohaselt rünnatakse isikuid ainult ligioleku ja vajadusepõhiselt nagu seda kirjeldatakse enesekaitse paradigmas.⁶⁰

importance-of-the-brennan-speech-i/> (26.03.2014).

57 Wittes, B., “Kenneth Anderson on Baumann v. Wittes”, *Lawfareblog*, <www.lawfareblog.com/2010/12/kenneth-anderson-on-baumann-v-wittes/> (26.03.2014).

58 Blank, L. R., „Targeted Strikes: The Consequences of Blurring the Armed Conflict and Self-Defense Justifications“, 38 *William Mitchell Law Review* (2012), No 5, 1655-1700, p 1659.

59 *Ibid*, p 1669.

60 Brennan, „Strengthening“, *supra nota* 53.

Kokkuvõte

Keerulise diskussiooni kokkuvõtteks tundub ühest küljest tõepoolest, et terrorismivastane võitlus peab olema sama loominguline kui terrorism ise ning selleks kasutatavad vahendid ja viisid sõltuma vastase olemusest ja asukohast. Ameerika Ühendriigid ei tee saladust sellest, et paljude riikidega saab teha koostööd, kuid osaga ei saa, mistõttu on tekkinud kohad, kus terroristid saavad rahulikult paikneda ja rünnakuteks valmistuda. Riigi võimetus ja soovimatus teha koostööd võib tähendada, et nende territooriumil tohib kasutada relvastatud jõudu terroriohu mahasurumiseks. Kui riik aga ise terroristlike rühmituste tegevust soodustab (aktiivselt või passiivselt), võivad olla õigustatud ka tema enda vastu suunatud jõumeetmed. Ühepoolne jõu kasutamine ei tohi muidugi olla esimene samm ja eeldab, et riik suudab objektiivsete faktidega tõestada rahvusvahelisele kogukonnale oma tegevuse õiguspärasust.

Isegi kui relvastatud jõu kasutamine on õiguspärane, ei õigusta see asjaolu mis tahes vahendite ja viiside kasutamist oma eesmärgi saavutamiseks. Vastused küsimustele, kas tohib kasutada relvastatud jõudu ja millised on lubatud relvad ja taktika, annavad eraldiseisvad õigusharud teineteisest sõltumatult. Ka riigisiselt hinnatakse eraldi, kas isikul oli põhjust teostada hädakaitset ning kas selleks kasutati sobivaid viise ja vahendeid.

Ohtlik on väita, et relvakonflikt liigub sinna, kuhu lähevad sihtmärgid ja kus toimuvad sihtmärkide vastased operatsioonid. Nii võivad kõik riigid potentsiaalselt sattuda relvakonflikti (tõenäoliselt teadmatult ja tahtmatult) ning poliitilisest hüüdlausest "Globaalne terrorismivastane sõda" võib saada õiguslik reaalsus. Kas on tõesti mõistlik, et Afganistanist Jeemeni põgenenud kõrge Talibani võitleja „toob“ relvakonflikti Jeemenisse ja annab Ameerika Ühendriikidele õiguse tegutseda seal samade reeglite alusel nagu Afganistanis? Ameerika õiguskirjanikud ja -nõunikud on lahenduste leidmisel loomingulised vastavalt poliitilisele olukorrale ja uutele ohu vormidele.

Tõsi, rahvusvaheline kogukond peab olema innovaatiline ja paindlik, see aga ei tähenda, et selle nimel tuleb aktsepteerida rahvusvahelise õiguse mis tahes tõlgendusi. Nii võib jõuda olukorda, kus rahvusvahelist julgeolekut ohustava terrorismi vastu suunatud meetmed destabiliseerivad ise

rahvusvaheliste suhete süsteemi. Terrorismivastase võitluse õigusliku raamistiku osas konsensuse saavutamiseks oleks vaja laiemat diskussiooni ja erinevate õiguskoolkondade seisukohtadega arvestamist.

Annika Talmar-Pere
Sisekaitseakadeemia
Kase 61, Tallinn, 12012
Tel: +372 696 5446
E-post: annika.talmar@sisekaitse.ee

René Värk
Tartu Ülikool
Kaarli pst 3, Tallinn, 10119
Tel: +372 627 1885
E-post: rene.vark@ut.ee

Menetleja õiguse rakendajana või õiguse kasutajana tõendite kogumisel kohtueelses menetluses

Riina Kroonberg

Sisekaitseakadeemia õigus- ja sotsiaalteaduste keskuse lektor

***Märksõnad:** kohtueelne menetlus, tõendid, kriminaalmenetlus, menetleja*

Sissejuhatus

Artikkel vaatab tõendite kogumist läbi kriminaalmenetlusõiguse prisma. Artikli eesmärk on esmalt välja selgitada olulisemad kriminaalmenetluse seadustikus sisalduvad sätted, mis on tõendite kogumisel oma olemuselt menetlejat kohustavad ja keelavad, ning samuti analüüsida, kas tõendeid koguv menetleja on õiguse rakendaja või kasutaja. Nimetatud eesmärgi täitmine peaks lihtsustama menetlejal vajalike otsuste tegemist tõendite kogumisel ja looma vajalikud tingimused kohtumenetluse läbiviimiseks.

Tõendite kogumise eesmärk on teha kindlaks tõendamiseseme asjaolud, milleks on kriminaalmenetluse seadustiku (edaspidi KrMS) § 62 järgi kuriteo toimepanemise aeg, koht, viis ja muud kuriteo tehjolud, samuti kuriteokoosseis, kuriteo toime pannud isiku süü ning teda iseloomustavad andmed ja muud tema vastutust mõjutavad asjaolud. Selleks, et nimetatud asjaolud kindlaks teha, peab menetleja (artiklis on menetleja all eelkõige silmas peetud uurimisasutust) koguma tõendeid, mis peaksid näitama, kas eeltoodud asjaolud on olemas või puuduvad. Tuleneb ju KrMS § 60 lg-st 2, et tõendatus (ehk piisavate tõendite olemasolu või nende puudumine) on see, mille alusel kujuneb kohtul siseveendumus sellest, kas tõendamiseseme asjaolud on olemas või need puuduvad.

Tõendamiseseme asjaolude väljaselgitamine ehk tõendite kogumine on kriminaalmenetluse ja täpsemalt kohtueelse menetluse üks kesksemaid tegevusi. Niisamuti on kohtueelse menetluse teine oluline eesmärk luua muud tingimused kohtumenetluseks. Muude tingimuste all saab eelkõige käsitleda kuriteo toime pannud isikut iseloomustavaid andmeid ning tema vastutust mõjutavaid muid asjaolusid. Seega on menetleja ülesanne lisaks tõendite kogumisele luua „sobiv pinnas“ kohtumenetluseks. Kindlasti tuleks nimetatud „sobiva pinnase“ üheks elemendiks lugeda ka kvaliteetsete ja õiglase kohtuotsuse tegemiseks piisavate tõendite olemasolu. Tõenditeooria kohaselt tuleb kvaliteetse tõendi all mõista tõendi lubatavust ja kuuluvust, millest esimene tähendab seda, et tõend on seaduslik ehk tõend on kogutud kõiki seaduses ettenähtud reegleid järgides, ning teine seda, et tõend kuulub tõendamisesemesse. Nii peaks see „sobiv pinnas“ tagama, et kohtumenetlus oleks kiire, efektiivne ja ei koormaks liigselt süüdistatavat.

Kui enne oli lühidalt juttu kohtueelse menetluse kahest eesmärgist, siis ei saa rääkimata jätta ka sellest, kuidas neid eesmärke saavutada. Mõned karedahäälesemaid praktikud võiksid selle peale öelda, et kuna kriminaalmenetluse „üllas“ eesmärk on kuriteo toimepanija kinnipidamine ning rahu ja õigluse jaluleseadmine ühiskonnas (mis iseenesest ei tohiks ju olla vaele), siis võib ka eesmärk pühitseda abinõud, kuid sellisel juhul tuleks küsida, kas siis on loodud see „sobiv pinnas“ kohtumenetluse jaoks? Kiire ja üheselt mõistetav vastus sellele on, et ega ikka ei ole küll. Ühes demokraatlikus õigusriigis, st ka Eestis, toimub kriminaalmenetlus ning seega ka tõendite kogumine kindlate reeglite järgi, milleks loob raamistiku kriminaalmenetlusõigus. Kriminaalmenetlusõiguse allikateks on KrMS § 2 järgi Eesti Vabariigi põhiseadus, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid ning Eestile siduvad välislepingud, KrMS ise ja muud õigusaktid, mis sätestavad kriminaalmenetlust, ning viimaseks Riigikohtu lahendid küsimustes, mida ei ole lahendatud muudes kriminaalmenetlusõiguse allikates, kuid on tõusetunud seaduse kohaldamisel. See loetelu ei ole juhuslik, vaid rivistab allikad tähtsuse järjekorda. Ja loomulikult valvab kõige selle üle põhiseadus, mis küll on mõneti loovutanud koha rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normide ülimuslikkusele.

Põhiseaduses on sätestatud järgmine põhimõte: demokraatlikus ühiskonnas võib isikute põhiõigusi piirata üksnes seaduse alusel ja piirang peab olema proportsionaalne taotletava eesmärgiga. Selleks, et oleks tagatud isikute

põhiõiguste kaitse ja tõhus kontrollimehhanism, ongi Eesti kohtusüsteem kolmeastmeline, millest kõrgeim aste on Riigikohus, kes pädeva instantsina valvab õigusemõistmise kvaliteedi kui ka põhiseaduspärasuse üle. Tunnud Saksa õigusteadlane R. Alexy on uurinud meie Põhiseadust ja väitnud: „Eesti põhiseadus võimaldab teha selge järelduse: kõik põhiõigused peavad olema õiguslikult siduvad, seega õigusemõistmisele avatud. Sellest lähtub ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi senine õigusemõistmine.“¹

Ilma Põhiseadusele tähelepanu pööramata ei saa rääkida õigusriigile kohasest menetlusest, kuid selle artikli eesmärgiks ei ole seatud põhiõiguste laiem käsitus. Artiklis tuleb peajaslikult juttu KrMS normidest (ehk kriminaalmenetlusõigusest), mis loovad õigusliku raamistiku tõendite kogumisele. Tõendite kogumise regulatsiooni saab laias laastus jaotada kaheks. Esiteks normid, mis lubavad menetlejal teatud toiminguid läbi viia – näiteks ülekuulamine, läbiotsimine, jälitustegevus jms. Kõik need tegevused peavad silmas ühte eesmärki – leida tõendeid ehk teha kindlaks tõendamiseseme asjaolud. Teiseks normid, mis reguleerivad, kuidas nimetatud toiminguid teha. Need normid on enamjaolt menetlejat kohustavad ja menetlejat keelavad.

Autor keskendub artiklis viimati nimetatud normidele, mille võib leida KrMS 3. peatükist. Samas ei ole puudutatud tõendite kogumist jälitustegevusega. Jälitustegevusega riivab avalik võim isiku privaatsust kõige laiemalt, sügavamalt ja tõsisemalt ning seda kahel rindel: esiteks, teatud konkreetset privaatsusega hõlmatavat valdkonda riivates ning teiseks, tegevuse salajasusega põhiõiguste riive vaidlustamist raskendades.² Sellest tulenevalt vajaks autori arvates see teema põhjalikumat käsitlust eraldi artiklis.

Sissejuhatuse lõpetuseks ei saa jätta tähelepanuta mõningaid kriminaalmenetluses kehtivaid üldisemaid printsiipe, mis on lahutamatus seoses menetleja tegevusega tõendite kogumisel ning vaieldamatult ka menetlejale kohustuslikud. Menetleja peab neid alati meeles pidama, olenemata sellest, mis toimingut ta parasjagu teeb.

1 Alexy, R., *Põhiõigused Eesti põhiseaduses* (Tartu: Juridica eriväljaanne, 2001), lk 6.

2 Kergandberg, E., „Natuke privaatsusest ja mõnevõrra enam selle jälitustegevuslikust riivist isikuandmeid töötleva Eesti avaliku võimu poolt“, *Juridica* (2005), nr 8, 544-552, lk 544.

Nii tuleneb KrMS §-st 6 üldine kriminaalmenetluse kohustuslikkuse põhimõte ehk legaliteedi printsiip, mille kohaselt on uurimisasutus ja prokuratuur kohustatud kuriteo asjaolude ilmnemisel kriminaalmenetlust läbi viima. Kriminaalmenetluse kohustuslikkuse põhimõtte ühe osana tuleb kriminaalmenetluse alustamisel lähtuda *in dubio pro duriore* põhimõttest, mille kohaselt tuleb iga kuriteokahtlus tõlgendada kriminaalmenetluse alustamise kasuks.³ Autori arvates võib asuda seisukohale, et juba kuriteo asjaolude ilmnemisel peab menetleja keskendumata tõendite kogumisele, et kindlaks teha tõendamiseseme asjaolud. Seega kaasneb legaliteedi printsiibiga automaatselt menetleja kohustus leida tõendeid.

Tõendite kogumisel ei saa menetleja hetkekski unustada KrMS §-s 7 sisalduvat süütuse presumptsiooni printsiipi, mille kohaselt ei saa kedagi käsitada kuriteos süüdi olevana enne, kui tema kohta ei ole jõustunud süüdimõistvat kohtuotsust. Keegi ei ole kohustatud kriminaalmenetluses oma süütust tõendama. Hoopis riik, kitsamalt menetleja, on kohustatud leidma tõendid selleks, et teha kindlaks, kas isik, keda kahtlustatakse, on toimepandud kuriteos süüdi või mitte. Seda tehes tuleb kriminaalmenetluses kõik kõrvaldamata kahtlused kahtlustava või süüdistava süüdiolukus tõlgendada tema kasuks.

Ausa kohtumenetluse põhimõte võib oma nimetuse järgi küll esmapilgul jätta mulje, et see puudutab üksnes kohtute tegevust, kuid praeguse käsitluse kohaselt kehtib ausa menetluse nõue mitte ainult arutluse kohta kohtu ees, vaid kogu menetluse jaoks. Menetluse kujundamine peab tervenisti ja ka üksikuid menetlusprotsesse silmas pidades olema aus.⁴ Nii ei ole ka näiteks ausa kohtumenetluse põhimõttest tulenevalt võimalik pidada õigeks seda, et menetleja rikub menetlustoimingut tegema asudes teadlikult ja tahtlikult menetlusõigust põhjendusega, et rikkumine ei ole oluline.⁵ Seda asjaolul, et Riigikohtu poolt kohtuotsuse tühistamise piisavaks aluseks on üksnes menetlusõiguse normide oluline rikkumine. See aga ei tähenda seda, et vähemolulised rikkumised on aktsepteeritavad. Samuti on väga tähtis, et uuritaks eetilisel ja menetleja lähenemine oma ülesannete täitmisele oleks

3 Kriminaalmenetluse alustamisel *in dubio pro duriore* põhimõtte tõlgendus. *Kriminaalasi Meelis Lao süüdistuses KarS § 263 p 1 järgi*, kriminaalasi nr 3-1-1-60-10, Riigikohtu kriminaalkollegium, kohtuotsus, 22.09.2010, p 9.

4 Gollwitzer, W., *Menschenrechte im Strafverfahren MRK und IPBPR. Kommentar*. (Berlin: De Gruyter, 2005), S. 318.

5 Kergandberg, E., „Per aspera ad fair trial“, *Juridica* (2011), nr 1, 68-77, lk 68.

metoodiline ja kasutatakse teaduslikku viisi.⁶ Viimati nimetatu all tuleks mõista süsteemipärast ja reeglitekohast, kuid mitte juhuslikku menetlust.

Eesti kriminaalmenetlus on sümbioos kontinentaal-euroopalikust inkvisitsioonilisest ja *common law*-s tuntud võistlevast menetlusest, milles esimehe kehtib rohkem kohtueelse menetluse ning teine pigem kohtumenetluse kohta. Kontinentaal-euroopalikus õigusruumis toimiva kriminaalmenetluse üks olulisemaid eesmärke on materiaalõigusliku tõe väljaselgitamise vajadus, mis eeldab kompromissitud õigluse poole püüdlust ka kriminaalmenetluses.⁷ See on kuriteo asjaolude igakülgne ja objektiivne väljaselgitamine, s.t toimunu võimalikult täpne rekonstrueerimine.⁸ Võib öelda, et kohtueelses menetluses kannab menetleja kohustus koguda tõendeid tõe väljaselgitamise eesmärki, mis hiljem aitab kohtul lahendada üksikjuhtumi ning seada ühiskonnas jalule õigusrahu, viimati nimetatu on aga anglo-ameerikaliku võistleva kriminaalmenetluse eesmärk.⁹

1. Kriminaalmenetluse seadustiku 3. peatüki olulisemad sätted, mis reguleerivad menetleja tegevust tõendite kogumisel

Juba 2004. aasta uue menetlusseaduse jõustumisel oli teadupärast selle mahuka seaduse koostamise eelduseks püüdlemine kiirema, ökonoomsema ja efektiivsema kriminaalmenetluse suunas. Kuid kiirus, ökonoomsus ja efektiivsus ei tohi prevaleerida kvaliteedi ees, st eelistama peab ausat ja õiglast menetlust tervikuna. Kogu menetluse kesksel tegevusel juhib kehtiv kriminaalmenetluse seadustik, mille loomisel on arvesse võetud Euroopa Inimõiguste Konventsiooni (edaspidi EIÕK) artiklites sisalduvad ausa ja õiglase menetluse katusprintsibid. Sealjuures ka riigisisese Riigikohtu kui ka Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) tõlgendused ja seisukohad normide

6 Clark, D., *Bevan & Lidstone's The Investigation of Crime: A Guide to the Law of Criminal Investigation* (Oxford University Press, 2004), p 8.

7 Bussmann, K.-D. und Lüdemann, C., „*Rechtsbeugung oder rationale Verfahrenspraxis? Über informelle Absprachen in Wirtschaftsstrafverfahren*“, *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* (1988), H 2, S. 89 - viidatud Sillaots, M. „Kokkuleppemenetlus kriminaalmenetluses“, doktoriväitekiri, Tartu Ülikooli Õigusteaduskond (2004), lk 8.

8 Pikamäe, P., „Itaalia kriminaalmenetluse mudel – võimalik lähtepunkt Eesti kriminaalmenetluse reformiks“, *Juridica* (1999), nr 2, 82-86, lk 82.

9 Vt Cramer, P., „*Absprachen im Strafprozess - in Festschrift für Kurt Rebmann zum 65. Geburtstag/ hrsg. Von Heinz Eyrich*“, München (1989), S 155-156 - viidatud, Sillaots, „Kokkuleppemenetlus“, *supra nota* 7, lk 8.

tõlgendamisel. Kehtiv kriminaalmenetluse seadustik on oluline seadus, mis tagab, et nii õiguse rakendaja kui ka kasutaja kehtivaid õigusnorme seadusandja mõtte kohaselt rakendaks. Tuntud õigusteadlane A. Aarnio on öelnud: „Õiguse ülesandeks on selgete ja üldiste ettekirjutuste andmine teatavate käitumiste puhuks, selle liiki ja määra arvestavalt.“¹⁰

EIÕK 6. artikli fundamentaalset tähtsust demokraatia ja isikuvabaduste kindlustamisel on EIK rõhutanud läbi selle tõlgendamispriinitsiibi *Delcourti* kohtuasjas, „et kuna õigusel ausale õigusemõistmisele on demokraatlikus ühiskonnas täita niivõrd kaalukas roll, et artikli 6.1 kitsendav tõlgendamine ei vasta selle sätte eesmärkidele“.¹¹

Eelkirjeldatud põhimõttest lähtudes on artikli autor pidanud oluliseks käsitleda kriminaalmenetluse kohtueelse etapi keskse tegevuse – tõendite kogumise õiguslikku raamistikku. Kitsam eesmärk on analüüsida kehtivas menetluseaduses sätestatud tõendite kogumise reegleid neis toimingutes, mis on tihedamalt seotud isikute põhiõigustega. Teatud menetlustoimingutega toimub kriminaalmenetluses intensiivsem sekkumine isikute era- ja pereellu ning selle tegevusega võivad kaasneda põhiõiguste riived.

KrMS 3. peatükist nimetusega „Tõendamine“ leiame sätteid, mis puudutavad tõendamist ja tõendite kogumist. Tõendamine on tegevus kohtumenetluses, kohtueelses menetluses kogutakse aga peamiselt tõendeid, mida kohtumenetluses võiks nimetada õigusmõistmise tagamise tegevuseks. Peatükis sätestatud normid on enamjaolt (nagu menetlusõigus seda on) oma olemuselt regulatiivsed ning need näevad menetlejale ette teatud käitumisjuhised, millest menetleja peab tõendite kogumisel lähtuma. Need normid annavad tõendite kogumisele kui menetlusele kriminaalõigusliku raamistiku. KrMS 3. peatüki sätteid on kohustava iseloomuga. Menetleja on tõendite kogumisel kohustatud kindlal viisil käituma, tegema teatud toiminguid ning tal on kohustus hoiduda teatud tegevustest.

Autor ei käsitle kõiki KrMS nimetatud peatükis menetlejat tõendite kogumisel kohustavaid ja keelavaid norme, vaid on teinud valiku nende hulgast, mis on autori arvates olulisemad ja mis on ka artikli uurimiskeset silmas pidades relevantssed.

¹⁰ Aarnio, A., *Õiguse tõlgendamise teooria* (Tallinn: Juura, 1996), lk 34-35.

¹¹ Maruste, R., „Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6 ja Eesti siseriiklik õigus“, *Juridica* (1996), nr 3, 117-127.

KrMS § 61 sätestab tõendite vaba hindamise põhimõtte, mille kohaselt ei ole ühelgi tõendil ette kindlaksmääratud jõudu. Sama sätte lõikes 2 on küll mainitud üksnes kohut, kes hindab tõendeid nende kogumis oma siseveendumuse kohaselt, kuid siinkohal võiks küsida, et kas sedasama võiks teha ja peaks tegema menetleja, kes teeb kindlaks tõendamiseseme asjaolud – hindama tõendeid oma siseveendumuse kohaselt ning lähtuma sellest, et ühelgi tõendil ei ole ette kindlaksmääratud jõudu. Seda muidugi teatud reservatsioonidega, täpsemini seaduses sätestatud reservatsioone silmas pidades.

Iga menetleja peab mõtteliselt hindama tema kogutud tõendit ning aru saama tõendi kvaliteedist: mida saadud tõend temale kui menetlejale ja kriminaalmenetluse edasist edukat käiku silmas pidades annab. Tal on kohustus tõendi sisu hinnata, st kas tõend kuulub tõendamisesemesse ning kas tõend on lubatav (tõenditeooriast tuntud tõendi kuuluvus ja lubatavus). Ei ole raske vastata küsimusele, mis saab siis, kui menetleja seda ei tee. Kohus jätab asja lahendamisel antud tõendi lihtsalt arvestamata.

Samuti on väga oluline menetleja otsustus tõendamiseseme asjaolude olemasolust ning sellest, et kogutud tõenditest piisab kahtlustatavale süüdistuse esitamiseks ning järgnev kohtumenetlus võib edukalt alata. Seega peab ka menetleja mõtteliselt hindama tõendi väärtust ning jõudma siseveendumusele, et just sellele menetleja kogutud tõendile tuginedes saab kohus kriminaalasja edukalt lahendada. Siinkohal oleks asjakohane kasutada kriminalistika õppejõu R. Öpiku öeldut: „Mis teil, kohtunikel (kohtutel) viga. Teie toimite ju vaalaskaladena, kes söövad üksnes seda planktonit, mida vesi nende avatud suhu kannab“.¹² Menetleja tegevus tõendite kogumisel on justkui see vesi, mis kannab planktonit (tõendeid) vaalaskalade (kohtute) suhu. Tuleb vaid loota, et see plankton on ka „toitev“.

Menetleja kohustusega hinnata tõendi sisu, st kvaliteeti, on lahutamatus seoses KrMS §-st 62 tulenev menetleja kohustus teha kindlaks tõendamiseseme asjaolud. Üksnes kvaliteetsete tõendite abil on võimalik teha kindlaks, kas tõendamiseseme asjaolud on olemas või need puuduvad. Seaduslikul teel kogutud tõendid peavad näitama, milline konkreetne kuritegu on toime pandud (kuriteo koosseis), kelle poolt (isiku süü küsimus), millal kuritegu toimus, kus see toimus, mil viisil ning millised muud kuriteo tehioolud

¹² Kergandberg, E., „Põhiõiguste menetluslikust dimensioonist“, *Juridica* (2003), nr 1, 8-13.

ja kuriteo toime pannud isikut iseloomustavad andmed ja tema vastutust mõjutavad asjaolud esinevad.

Süüküsimuse lahendamisel kohtus kehtib põhimõte, mille järgi rakendab kohus kohtueelses menetluses kogutud tõendite hindamisel võistleva menetluse reegleid. See tähendab seda, et kogutud tõendid peavad vastama teatud kindlatele reeglitele, st olema seaduslikult kogutud ja kuuluma tõendamisesemesse. Süüküsimus on teaduspärast aluseks isiku süüdimõistmisel ja karistamisel, seega on õigusemõistjal sellest tulenev kohustus kontrollida tõendite sisu ja kogumise reegleid, et teha õige ja õiglane kohtuotsus.

Erialakirjandusest on teada, et võistlev protsess jõuabki haripunkti kohtus tõendite esitamisel, kus osapooled järgivad kindlaid reegleid oma kaasuse (*case*) esitamisel kohtunikule või vandekohtunikule seetõttu, et tagajärjed kriminaalprotsessis on väga tõsised. Riigi kohustus on tõendada süüaluse süüd väljaspool mõistlikku kahtlust.¹³

KrMS §-s 64 sätestatud tõendite kogumise üldtingimused näevad menetlejale ette kohustusliku viisi, kuidas tõendeid koguda. Tõendite kogumisel ei ole lubatud riivata isiku au ja väärikut. Samuti on mõeldamatu koguda tõendeid viisil, mis ohustaks isiku elu ja tervist, keelatud on ka tekitada põhjendamatu varalist kahju. Tõendeid on keelatud koguda isikut piinates või muul viisil vägivalda kasutades ning inimväärikut alandavaid viise kasutades. Inimväärikuse rikkumisena tuleb käsitleda ka KrMS § 64 lg-s 2 sätestatud keelu rikkumist, kui vastassoost menetleja otsib isikut läbi, teeb läbivaatust või võtab võrdlusmaterjali. Selline tegevus on isiku privaatsuse rikkumine ning ei ole tõendite kogumisel aktsepteeritav. Sättes nimetatud isiku au ja väärikuse riivamise keeld ning vägivalda ja piinamise kasutamise keeld kuuluvad põhiseadusega kaitstud isiku põhiõiguste alla (vt põhiseaduse §-d 17 ja 18). Menetleja peab tõendite kogumisel olema eriliselt tähelepanelik, et menetluse käigus ei riivataks nimetatud (samuti ka muude põhiõiguste) põhiõigusi, olgugi et mõnikord võib „hea“ tõendi saamise soov menetleja kimbatusse viia.

KrMS 3. peatüki 2. jao sätted reguleerivad menetleja tegevust tunnistaja ülekuulamisel. KrMS § 66 lg 1 sätestab, et tunnistaja on füüsiline isik, kes

13 Samaha, J., *Criminal procedure* (2nd edn, West Publishing Company, 1993), p 558.

võib teada tõendamiseseme asjaolusid. Menetleja kohustus on kindlaks teha, kas isik, keda menetleja üle kuulab, neid asjaolusid ka teab või mitte. Samuti on menetleja kohustus teha kindlaks need isikud, kes võivad teada tõendamiseseme asjaolusid. Vastasel korral ei ole ka alust isikut tunnistajana üle kuulata, kuna puudub alus arvata, et isik võiks kohtule midagi asjakohast öelda.¹⁴

Tunnistaja ülekuulamisel on väga oluline tunnistajale õigete küsimuste esitamine. Ütleb ju ka KrMS § 68 lg 4, et tunnistajat võib üle kuulata üksnes tõendamiseseme asjaolude kohta. Sama paragrahvi teise lause kohaselt ei ole kohtueelses menetluses suunavate küsimuste esitamine lubatav. Siinkohal võiks küsida, et juhul kui tunnistaja oma vanuse tõttu ei pruugi küsimuse sisust või muudest tõendamiseseme asjaolude kindlakstegemiseks vajalikest asjaoludest aru saada, siis kas sellisel juhul oleks lubatud ka suunavate küsimuste esitamine? Autor on seisukohal, et see võib olla lubatud juhul, kui ülekuulamine ei ole täielikult üles ehitatud suunavatele küsimustele ning üksikud suunavad küsimused aitavad näiteks alaealisel tunnistajal aru saada esitatavate mittesuunavate küsimuste sisust ja tähendusest, mis lõppkokkuvõttes aitavad kindlaks teha tõendamiseseme asjaolusid. Siinkohal võiks öelda, et tegemist võiks olla n-ö „poolsuunavate“ küsimustega, mis aitavad ülekuulatatavat heas mõttes juhtida õigele rajale, kuid ei sisalda tunnistajale vajalike ütluste etteütlemist.

Üldjuhul annab tunnistaja ütlusi asjaolude kohta, mida ta vahetult tajub. Nii on üldiselt ka Ameerika Ühendriikide kriminaalmenetluses, kus tunnistaja peab edasi andma seda, mida ta vahetult tajub, mitte seda, mida keegi teine on näinud.¹⁵ Samas on teatud juhul tõendina aktsepteeritav ka selline tunnistaja antud ütlus asjaolu kohta, millest ta on saanud teadlikuks teise isiku vahendusel (KrMS § 66 lg 2¹). Seega tuleb menetlejal tunnistaja ülekuulamisel tuvastada, kuidas tunnistaja öeldu teada sai. Kui selgub, et tunnistaja ei tajunud öeldut vahetult, vaid teise isiku vahendusel, on menetlejal kohustus tuvastada KrMS § 66 lg 2¹ punktides 1-4 loetletud asjaolude esinemine või nende puudumine. Näiteks ei saa lugeda tõendiks tunnistaja antud ütlust asjaolude kohta, mida ta ei ole tajunud vahetult, kui hiljem selgub, et isikut, kelle vahendusel tunnistaja nimetatud asja-

14 Kangur, A., „Märkusi seoses võistleva menetluse rakendamise ja kriminaalkohtupidamisega“, *Juridica*, (2005), nr 3, 176-178, lk 178.

15 Waddington, L. C., *Criminal Evidence* (California: Encino, 1978), p 161.

oludest teada sai, oleks saanud ka vahetult üle kuulata. Tunnistaja poolt kuuldu edasirääkimisest on võimalik lähemalt lugeda ka eespool viidatud A. Kanguri artiklist.¹⁶

Ühe uuema sättena on KrMS-i lisatud § 67¹ pealkirjaga „Tunnistaja esindaja“. Sättest tuleneb menetlejale kohustus lubada viibida tunnistaja ülekuulamise juures tema õiguste kaitseks lepingulisel esindajal (advokaadil). Juuresviibimise eelduseks on nimetatud sätte lg 1 järgi tunnistaja taotlus. KrMS § 67¹ lg-st 3 tuleneb, et üle võib kuulata siis, kui tunnistajal ei õnnestu kolme tööpäeva jooksul alates menetleja kutses märgitud toimingu ajast ilmuda ülekuulamisele koos esindajaga. Sätte süstemaatilis-loogilise tõlgenduse järgi võib öelda, et tunnistaja on viimati nimetatud juhul taotlenud esindaja juuresviibimist, kuid esindaja ei ole siiski kohale ilmunud. Samas on seadusandja jätnud reguleerimata vastupidise olukorra, kus tunnistaja ei ole taotlenud esindaja juuresviibimist, kuid esindaja siiski ilmub ülekuulamisele. Taolised olukorrad ei pruugi praktikas küll sageli tekkida, kuid teoreetiliselt võib seda siiski eeldada juhul, kui näiteks tunnistaja lähedane on taotlenud advokaadi juuresviibimist. Autor on seisukohal, et antud olukorras tuleks menetlejal siiski lubada esindajal viibida ülekuulamise juures või juhul, kui menetleja mingil põhjusel vajab aega ülekuulamise ettevalmistamiseks esindaja juuresolekul, lükkama tunnistaja ülekuulamise edasi. Seda seisukohta toetab ka KrMS § 67¹ lg 1, mille kohaselt on esindaja juuresviibimise eesmärk tunnistaja õiguste kaitse. Seega, kui tunnistaja siiski soovib, kuid hilinevalt, et ülekuulamise juures viibiks tema esindaja, ei oleks tunnistaja õiguste kaitse eesmärgiga kooskõlas esindaja mittelubamine ülekuulamisele. Samuti on suure tõenäosusega esindaja juuresviibimise eelduseks olev tunnistaja taotlus mõeldud selleks, et menetleja saaks ülekuulamise käigu, kus viibib ka tunnistaja esindaja, olla paremini ette valmistunud. Seega lükates võimalusel ülekuulamise ühe-kahe päeva võrra edasi, annab see menetlejale täiendava aja ülekuulamiseks valmistumisel.

Võib tekkida aga küsimus, et kas menetleja ei peaks alati olema ülekuulamiseks piisavalt ettevalmistunud, olenemata esindaja juuresviibimisest? Autori arvates ei viita eelkäsitletu siiski menetleja ebapädevusele ütlusi võttes, vaid aitab pigem kaasa menetluse ökonoomsuse ja kvaliteedi tagamisele. Korduv tunnistaja ülekuulamine raiskab ressursi ja saadud teave ei pruugi

¹⁶ Kangur, „Märkusi“, *supra nota* 14, lk 179-180.

olla enam kvaliteetne. Kui aga tunnistaja esindaja siiski kohale ei ilmu, võib KrMS § 67¹ lg-st 3 järgi tunnistaja sellegipoolest üle kuulata.

Väga olulise menetleja kohustuse sätestab KrMS § 68 lg 1, mille kohaselt ülekuulamisel selgitatakse tunnistajale tema õigusi ja kohustusi ning õigust kirjutada ütlust omakäeliselt. Sättest tuleneb, et menetlejal on kohustus tunnistaja õigusi ja kohustusi selgitada, mitte üksnes sedastada, et tunnistajal on need õigused ja need kohustused. Näiteks ei ole aktsepteeritav olukord, kus menetleja annab tunnistajale paberi, millel on loetelu tunnistaja õigustest ja kohustustest. Menetleja peab tunnistajale avama tema õiguste ja kohustuste sisu. Üsna huvitav on aga, et kriminaalmenetluse seadustikus ei ole kusagil välja toodud tunnistaja õiguste ja kohustuste loetelu.¹⁷

Õigused ja kohustused on aga leitavad erinevatest teistest sätetest, mis aga raskendab nii menetlejal endal kui ka ülekuulataval neis orienteeruda. Samas tuleneb näiteks KrMS § 37 lg-st 3, et menetlustoimingus kohaldatakse kannatanule tunnistaja kohta sätestatud. Kahtlemata on ülekuulamine menetlustoiming (täpsemalt uurimistoiming, kuna selle tegevusega kogub menetleja vahetult tõendit) ning ka kannatanu ülekuulamisel tuleb kannatanule selgitada tema õigusi ja kohustusi, mis on aga eraldi välja toodud KrMS §-s 38. Kas ehk ei oleks menetleja töö lihtsustamiseks mõttekas seaduses eraldi välja tuua ka tunnistaja õiguste ja kohustuste loetelu? See tagaks näiteks ka selle, et hoolikamal tunnistajal oleks juba aegsasti võimalik oma õiguste ja kohustustega seaduse vahendusel tutvuda – see aitaks vajaduse korral hiljem ise oma õiguste ja kohustuste kohta selgitusi küsida. Käsitlētu lõpetuseks tuleks lisada, et tunnistajale tema õiguste ja kohustuste selgitamisel on väga oluline, et menetleja teeks kindlaks, kas tunnistaja vastab KrMS §-des 70, 71, 72 ja 73 nimetatud tingimustele ning kas tunnistaja soovib ütluste andmisest keelduda või mitte.

Uudsema sättena on alates 2011. aastast kriminaalmenetluse seadustiku lisatud § 69¹ pealkirjaga „Ütluste deponeerimine“. Nimetatud säte on menetluse edasist kulgu silmas pidades üsnagi oluline. Kui on oht, et tun-

¹⁷ Tunnistaja õigused ja kohustused on ära toodud justiitsministeeriumi kodulehel asuvas tunnistaja ülekuulamise protokollil blanketil, mis sisaldab väga mahukat ja kirjut kokkuvõtet erinevatest KrMS olevatest normidest. Selline blanketil kajastatud õiguste/kohutuste loetelu tekitab väga suure tõenäosusega menetlejal kiusatuse anda nimetatud protokoll tunnistajale kätte lugemiseks ja pärast allakirjutamiseks, selgitamata loetletud õiguste ja kohustuste sisu. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.prokuratuur.ee/10942>

nistaja hilisem ülekuulamine kohtumenetluses võib osutuda võimatuks või teda võidakse mõjutada valeütlust andma, siis tuleks taotleda kohtult tunnistaja ütluste deponeerimist. Kuigi selle taotluse saab esitada prokurör, siis tuleks olenevalt kriminaalasja asjaoludest esmane hinnang ütluste deponeerimise vajadusest teha ära uurimisasutusel, kes viib läbi kohtueelset menetlust ning kes omab kriminaalasjast kõige paremat ülevaadet. Kui kohtueelne menetleja näeb, et võivad esineda asjaolud, mis muudavad tunnistaja ülekuulamise kohtus võimatuks või võidakse tunnistajat mõjutada, on tal kohustus teavitada sellest prokuratuuri, kes seejärel taotleb kohtult ütluste deponeerimist. Seega on siinjuures väga oluline, et menetleja oskaks prognoosida järgneva menetluse käiku. Mida suurema tähtsusega on tunnistaja antud ütlus kriminaalasja lahendamise jaoks, seda hoolikamalt on menetleja kohustatud kaaluma, kas teha ettepanek tunnistaja ütluste deponeerimise taotlemiseks või mitte. Et sarnase taotluse esitamise õigus on antud ka kahtlustatavale või kaitsjale, tuleneb asjaolust, et tagada võistlevas menetluses poolte võrdsus.

Kahtlustatava ülekuulamisel tuleb menetlejal igal juhul kindlaks teha kahtlustatava nimi, elu- või asukoht, isikukood või sünniaeg ning muud vajalikud andmed. Lühidalt öeldes tuleb tuvastada kahtlustatava isik ja muud olulised isikuga seotud andmed. Sama kohustus lasub menetlejal nii kannatanu kui ka tunnistaja ülekuulamisel. Õigemini on see ülekuulamisele asumise elementaarne eeldus ehk kriminalistikas mõistetav toimingu rakendamise etapp. Menetlejal on kohustus selgitada kahtlustatavale, et tal on õigus keelduda ütluste andmisest ning tema antud ütlusi võidakse kasutada tema vastu. Samuti tuleb kahtlustatava käest küsida, kas ta on toime pannud kuriteo, milles teda kahtlustatakse, ning talle tuleb teha ettepanek anda ütlusi kahtluse aluseks oleva kuriteo asjaolude kohta. Selline küsimine ei tohi aga mitte mingil juhul välja kujuneda ülestunnistuse väljapressimiseks või kahtlustatava ähvardamiseks. Suure tõenäosusega võib selle tulemuseks olla vale ülestunnistus.¹⁸

KrMS § 75 lg 3¹ kohaselt on kahtlustataval ja tema kaitsjal õigus saada ülekuulamise käigus koopia kahtlustatava ülekuulamise protokollist. Sellest sättest ei selgu, kas menetlejal on ka kohustus nimetatud protokoll anda. Tuleb asuda seisukohale, et selline kohustus menetlejal eksisteerib, kuna

18 Clark, *Bevan & Lidstone's, supra nota* 6, p 56.

vastasel juhul oleks tegu kahtlustatava õiguste rikkumisega. Nimetatud protokollil andmata jätmise korral on tegu kahtlustatava kaitseõiguse rikkumisega, kuna kaitsjal võib ilma ülekuulamisprotokollita olla raskendatud efektiivse kaitse ülesehitamine ja selle rakendamine.

Artikli mahtu silmas pidades ei võeta vaatluse alla siiski kõiki uurimistoiminguid. Autor käsitleb lähemalt menetleja kohustusi vaatlusel ja läbiotsimisel. Sellest ei tule kindlasti teha järeldus, et ülejäänud KrMS-s nimetatud tõendite kogumise viisid oleksid mingilgi moel vähem olulisemad, vastupidi, teatud kuritegude korral võib näiteks äratundmiseks esitamine olla kriminaalaja lahendamisel määrava tähtsusega. Kuid nagu eespool selgitatud, tegi autor teatud valiku toimingutest.

Sündmuskoha vaatluse tegemine on üks esimesi toiminguid, kus menetlejal on võimalik tõendeid koguda. Vaatluse eesmärk on KrMS § 83 lg 1 järgi koguda kriminaalaja lahendamiseks vajalikke andmeid, avastada kuriteo jäljed ja võtta asitõendina kasutatavad objektid ära. Näiteks tuleks võimalikult kiiresti üle vaadata koht, kus kuritegu toime pandi. Just kuriteo toimepanemise koht (sündmuskohat) on see paik, kust kõige esimesed tõendid võivad leiduda. Üsna selge on see, et sündmuskoha vaatlust tuleb toimetada seal, kus pandi toime kuritegu, või kohas, mis on seotud kuriteo toimepanemisega (KrMS § 84). Seega on menetleja kohustus just see õige koht tuvastada ja mitte raisata aega muude paikade vaatluseks. See on oluline ka seetõttu, et vales kohast kogutud esemed ja võetud jäljed ei ole hilisemas kohtumenetluses kasutatavad tõendina, kuna need ei kuulu tõendamisesemesse.

Isiku läbivaatusel tuleb menetlejal silmas pidada KrMS § 64 lg-t 2, mille kohaselt peab isiku läbi vaatama samast soost menetleja, vastasel juhul on tegu isiku privaatsuse ja väärikuse rikkumisega. Kui aga isiku läbivaatuse eesmärk on avastada tema kehal kuriteojälgi, on menetlejal kohustus kutsuda läbivaatusele kohtuarst või muu asjatundja, kes KrMS § 64 lg 2 järgi ei pea olema isikuga samast soost. Sellest võib teha järelduse, et isiku keha läbivaatusel ilma kohtuarsti või muu asjatundja osavõtuta ei ole isiku kehal avastatud kuriteojäljed käsitatavad tõendina.

Läbiotsimise kui uurimistoimingu läbiviimisel on menetlejal kindlasti vajalik tutvustada läbiotsimismäärust isikule, kelle juures läbi otsitakse, või tema täisealisele perekonnaliikmele, või juriidilise isiku või riigi või

kohaliku omavalitsuse asutuse esindajale, kelle juures läbi otsitakse, samuti peab määrusele võtma isiku või esindaja allkirja. Allkirja puudumise korral tuleb asuda seisukohale, et läbiotsimismäärust ei ole isikule või tema esindajale tutvustatud, olenemata sellest, et seda tegelikult tehti. KrMS § 91 lg 4 kohaselt tuleb läbiotsimismääruses ära märkida läbiotsimise eesmärk ja selle põhjendus. Antud norm on menetlejat kohustav ning sellest tulenevalt saab teha järelduse, et kui isikule või tema esindajale on tutvumiseks esitatud läbiotsimismäärus, kus ei ole ühte kahest asjaolust märgitud, ei ole läbiotsimine lubatud. Kuna läbiotsimisel ja isiku läbivaatusel riivatakse isiku privaatsust, siis tuleb nii läbiotsimisel kui ka isiku läbivaatusel täita kõiki seadusest tulenevaid reegleid väga täpselt ja kõrvale kaldumata.

2. Kas tõendeid koguv menetleja on õiguse rakendaja (normi tõlgendaja) või õiguse kasutaja (õiguse tarbija)?

Käesolevas peatükis peatub autor lähemalt sellel, kui laia tõlgendamisvabaduse jätab kriminaalmenetluse seadustik menetlejale tõendite kogumisel. Sellest oleneb ka üldine vastus peatüki pealkirjas esitatud küsimusele. Tuleb tunnistada, et ühest vastust esitatud küsimusele on ääretult keeruline anda. Kui ka oleks soov ühe artikli raames püüda leida kõikehõlmavaid vastuseid, oleks see ilmselt keeruline ülesanne, kuna õiguses ei ole enamasti ühte ja ainuõiget vastust. Kriminaalmenetluses kehtib seisukoht, et tõendeid tuleb koguda õiguslikult korrektselt ja sisult kvaliteetseid, et poleks võimalik seada ühegi tõendi usaldusväärsus kahtluse alla.

Õiguslikult vaidlustamata viisil saadud tõendusvahendid tuleb menetlusse võtta, kui need võivad soodustada asja lahendamist.¹⁹

Õiguse rakendaja on see õiguse subjekt, kes oma õiguslike otsustuste tegemisel kasutab õigusnormi selleks, et jõuda õigele ja õiglasele otsusele ehk ta tegeleb õiguse rakendamisel õiguse tõlgendamisega. Õiguse kasutajat (õiguse tarbijat) ei saa lugeda aga õiguse tõlgendajaks selle laiemas tähenduses. Õigemini, õiguse tarbija tõlgendab seadust grammatiliselt ehk ta käitub vastavalt seaduses kirjapandule ning ei esita rohkem küsimusi.

¹⁹ Meyer-Groqner, L., *Strafprozessordnung Mit GVG und Nebengesetzen* (46. Aufl., München: Verlag C.H. Beck, 2003), S 830.

Näitena võiks siin kasutada täitemenetluses tuntud formaliseerituse printsiipi, mille kohaselt puudub kohtutäituril pädevus hinnata õigussuhete sisu. Tema tegevus piirdub üksnes formaalsete aluste kontrollimisega – kas on olemas täitedokument, mida täita. Kui see on olemas, asub kohtutäitur seda vastavalt täitemenetluse seadustikus ettekirjutatud normidele täitma.

Kohtueelses menetluses tõendite kogumisel on menetlejal mitmeid seadusest tulenevaid kohustusi, mille korral ei ole menetlejal õigust normi rakendamisel kaaluda, kuidas kohustus täita. Tal puudub tõlgendamisvabadus, ta peab tegutsema täpselt nii, nagu seaduses kirjas.

Näidetena võiks välja tuua järgmise. Menetlejal on kohustus kindlaks teha tõendamiseseme asjaolud. Keelatud on koguda tõendeid isikut piinates või tema kallal muud vägivalda kasutades (KrMS § 64 lg 1 teine lause). Isiku privaatsuse tagamiseks peab isiku läbivaatust tegema temaga samast soost olev menetleja (KrMS § 64 lg 2). Kui tunnistaja seda taotleb, on menetlejal kohustus lubada ülekuulamise juures viibida tunnistaja esindajal (KrMS § 67¹ lg 1). Menetlejal puudub valikuvabadus, kas seda lubada või mitte. Samuti lasub menetlejal kohustus selgitada ülekuulamisel tunnistajale tema õigusi ja kohustusi (KrMS § 68 lg 1). Tunnistaja poolt vahetult mittetajatud asjaolude kohta ütluste võtmine on lubatud üksnes siis, kui esinevad KrMS § 66 lg 2¹ punktides 1-4 loetletud asjaolud. Lisaks ei jäta menetlejale tõlgendamisruumi KrMS § 68 lg 2, mille kohaselt peab menetleja vähemalt 14aastast tunnistajat hoiatama ütluse andmisest aluseta keeldumise ja teadvalt vale ütluse andmise eest ning selle kohta tuleb võtta ülekuulamisprotokollile allkiri. Kuigi nimetatud normist tuleneb menetleja kohustus tunnistajat hoiatada, ei tulene sättest, et mis sellega tunnistajale kaasneb, kui tunnistaja siiski annab valeütlusi või keeldub alusetult ütluse andmisest.

Näiteks KrMS § 107 lg 2 järgi annab vannutamata ekspert ekspertiisiakti sissejuhatuse juures olevale märkusele allkirja, et teda on hoiatatud kriminaalkaristuse eest. Kuigi tunnistaja korral seadus seda otsesõnu ei nõua, võib siiski öelda, et seaduse mõtte kohaselt peab menetleja siiski tunnistajat kriminaalkaristuse eest hoiatama. Nii on ka näiteks tunnistaja ülekuulamise protokollil blankeetil viide karistusseaduse sätetele, mis on hoiatuseks valeütluse andmise eest.

Kahtlustatavale tuleb tema ülekuulamisel selgitada, et tal on õigus keelduda ütluste andmisest ning et antud ütlusi võidakse kasutada tema vastu (KrMS

§ 75 lg 2). Samuti tuleneb KrMS § 91 lg-st 6 menetlejale kohustus tutvustada isikule, kelle juures läbi otsitakse, või tema esindajale läbiotsimismäärust ja võtta sellele allkiri. Menetlustoimingute protokollimisel on menetlejale seaduses ette nähtud kindlad asjaolud, mida tuleb protokollile kanda, ilma milleta ei ole protokollile kasutamine tõendina lubatav, kuna selles puuduvad seaduses nõutud andmed (nt KrMS §-d 74, 76, 80, 82, 87 ja 92).

Siiski leidub KrMS-s mitmeid sätteid, mis jätavad menetlejale tõendite kogumisel teatud tõlgendamisruumi. Samas tuleb silmas pidada, et tõlgendamisel on menetleja seotud kehtiva kriminaalmenetlusõigusega ega saa seda jätta lihtsalt rakendamata.²⁰ Nii on näiteks menetleja otsustada, kuidas tõendeid koguda nii, et selline tegevus ei riivaks kogumises osaleva isiku au ja väärikust või ei ohustaks tema elu ja tervist ega tekitaks põhjendamatu varalist kahju. Põhjendamatu varalise kahju tekitamine on igal konkreetselt juhul erinev ja sõltuv kriminaalasja muudest asjaoludest. Ühel juhul võib teatud varaline kahju olla põhjendatud, teisel juhul mitte. Näiteks isiku kodu läbiotsimisel või muude ruumide läbiotsimisel ei tohi meelevaldselt ja põhjendamatuult lõhkuda kodus või ruumides paiknevat vara, et leida otsitavaid asitõendeid. Kui aga isik on teadlik läbiotsimisest ja ei lase ruumi sisse, tuleb üks maha murda ning kuigi tegu on vara kahjustamisega, on see siiski põhjendatud. Samuti on nimetatud juhul isikul endal oluline roll kahju tekkimises. Kindlasti on teatud tõlgendamistegevusega tegemist ka kogutud tõendite hindamisel, et kavandada järgnevat sammude uute tõendite kogumiseks. Eespool oli juba juttu sellest, et menetleja hindab mõttes iga tõendit ning teeb otsustuse, millise kogutud tõendiga on hilisemas kohtumenetluses võimalik kujundada kohtu veendumust tõendamiseseme asjaolude olemasolust.

KrMS § 66 lg 1 kohaselt on tunnistaja füüsiline isik, kes võib teada tõendamiseseme asjaolusid. Kuna seadusest ei tulene, kes võib neid asjaolusid teada, peab menetleja selle teadmise igal konkreetsel juhtumil tuvastama, rakendades selleks seaduses ettenähtud võimalusi. Tunnistaja turvalisuse tagamisel (KrMS § 67) on seaduse kohaselt võimalik erandlikest asjaoludest tulenevalt muuta tunnistaja anonüümseks. Erandlike asjaolude olemasolu hindamine on aga menetleja ülesanne ning tema teeb otsustuse, kas tun-

²⁰ Tõendite kogumisel menetleja tõlgendamisvõimalused kehtiva menetlusõiguse kohaselt, *Kriminaalasi Heli Riisi süüdistuses KarS § 294 lg 2 p-de 1 ja 3 ning Andres Vako süüdistuses KarS § 294 lg 2 p-de 1, 3 ja 4 järgi*, 3-1-1-119-09, Riigikohtu kriminaalkolleegium, kohtuotsus, 14.04.2010, p 15.

nistaja anonüümseks muutmist tuleks taotleda või mitte. Seega jätab seadus siin menetlejale tõlgendamisvõimaluse.

KrMS § 68 lg 6 järgi võib esitada tunnistajale küsimusi kahtlustatava, süüdistatava ja kannatanu kõlbeliste omaduste ning harjumuste kohta üksnes juhul, kui kriminaalmenetluse esemeks olevat tegu tuleb hinnata lahutamatus seoses nende varasema käitumisega. Et nimetatud iseloomustavaid küsimusi oleks lubatud küsida, tuleb menetlejal hinnata, kas menetluse esemeks olev tegu on ikka seotud antud sättes nimetatud isiku varasema käitumisega või mitte. Viimati nimetatud sätet tuleb menetlejal tõlgendada koosmõjus KrMS § 62 punktiga 4. Üheks tõendamiseseme asjaolude elemendiks on ka kuriteo toime pannud isikut iseloomustavad andmed ja muud tema vastust mõjutavad asjaolud – kahtlustatavat iseloomustavate küsimuste esitamine kannab tõendamiseseme asjaolude kindlakstegemise eesmärki.

Eelmises peatükis oli juttu sellest, kuidas menetleja peaks käituma, kui tunnistaja ei ole KrMS § 67¹ lg-s 1 nimetatud taotlust esitanud. Sätte sõnastusest tuleneb, et esindaja juuresviibimine on tunnistaja õiguste kaitse huvides, seega tuleks menetlejal hinnata, kas kaitsja juuresolek on tunnistaja õiguste kaitseks oluline. Kui seda pole taotletud enne, kas see rikub tunnistaja õigusi või mitte? Analoogne küsimus tekib ka § 75 lg 3¹ tõlgendamisel. Normist tuleneb, et kahtlustataval ja tema kaitsjal on õigus saada koopia kahtlustatava ülekuulamise protokollist. Samas ei ole juttu menetleja kohustusest seda anda. Seega taandub küsimus sellele, kas tegu on kahtlustatava õiguste rikkumisega, kui menetleja nimetatud koopiat ei anna, kuigi seda on soovitud. Autori hinnangul tuleb sellele küsimusele vastata jaatavalt.

Tõlgendamisvõimaluse jätab menetlejale ka KrMS § 77 lg 1. Sätte kohaselt võib vastastada isikuid, kui ütlustes ilmnenu vastuolu ei ole võimalik muul viisil kõrvaldada. Normist ei tulene, mitut isikut korraga võib vastastada. Kas vastastada võib tunnistajat ja kahtlustatavat, tunnistajaid, kannatanut ja kahtlustatavat jne, samuti, kas korraga võib vastastamisel osaleda 2, 3 või 4 isikut? Kuigi kriminalistika nõuannetes ja soovitustes on öeldud, mitut isikut on mõistlik vastastada, on selles olukorras menetlejal kohustus valida kõige õigem toimimisviis. Seega tuleb menetlejal kriminaalasjast ja muudest asjaoludest (sh ka sellest, et tõend oleks lubatav) sõltuvalt otsustada, keda ja kuidas vastastada. Kuigi menetlustaktika räägib küll soovitustest ja

nõuannetest toimingutel, on need siiski soovituslikku laadi, mida aga ei ole kehtiv menetlusnorm.

Isiku, asja või muu objekti äratundmiseks esitamise vajaduse otsustab KrMS § 81 lg 1 järgi menetleja. Seaduses ei ole täpsustatud, millal mingi asi või objekt või isik äratundmiseks esitada. Menetlejal tuleb tõendamisevajadusest lähtuvalt jõuda arusaamisele, kas ja millise asja, objekti või isiku äratundmiseks esitamine on tõendamiseseme asjaolude kindlakstegemiseks otstarbekas või mitte. KrMS § 84 lg 1 ütleb muuhulgas, et sündmuskoha vaatlust toimetatakse ka kohas, mis on seotud kuriteo toimepanemisega. Selle koha kindlakstegemine on menetleja ülesanne. Oluline on siinjuures see, et kohast oleks võimalik leida ka tõendeid, mis kuuluvad tõendamisesemesse ja on asja lahendamisel relevantsed.

Läbiotsimise üle otsustamisel kujuneb menetleja tõlgenduse tulemusena arusaam, kas KrMS § 91 lg-s 3 sätestatud edasilükkamatu juhtum esineb või mitte, et otsida läbi ilma kohtu loata üksnes uurimisasutuse määruse alusel. Läbiotsimise määruse taotlemisel tuleb aga arvestada seadusemuudatusest tulenevaid erisusi, st kahtlustatava läbiotsimiseks annab loa prokurör, kuid muude isikute korral eeluurimiskohtunik. Kuna läbiotsimisel ja isiku läbivaatusel riivatakse kõige intensiivsemalt ja otsesemalt isiku privaatsust, siis tuleb nii läbiotsimise kui ka isiku läbivaatuse otsustamisel kaaluda, kas taotletav eesmärk (tõendite leidmise tõenäosus) õigustab isiku privaatsuse riivet.

A. Aarnio nimetab konstitutiivseid norme juriidilisteks menetlus- või kasutusjuhenditeks ja ka nn „koogireseptiks“, millede hulka kuulvad muuhulgas ka tõendeid puudutavad normid.²¹

Eeltoodud arvamuse kohaselt saab järeldada, et kohtueelses menetluses kasutab menetleja menetlusnorme „tegutsemisjuhisenä“, mis tähendab, et tõendeid kogudes tegutseb menetleja üldjuhul ja enamasti siiski seadusesse kirja pandud konkreetsete juhiste kohaselt. Sellisele seisukohale võib asuda ka artiklis analüüsitu tulemusena, kuid mitte alati ja iga uurimistoimingu puhul pole see selliselt võimalik.

21 Aarnio, *Õiguse tõlgendamise teooria, supra nota 10*, lk 66.

Teatud juhtudel ei piisa siiski normi grammatilisest tõlgendamisest, vaid menetleja peab asuma kasutama muid tõlgendusvõtteid, et teada saada, milline on sätte taga olev mõte. Kui aga piisab normi eesmärgist arusaamiseks grammatilisest tõlgendamisest, siis on see piisav ja pole vajadust otsida teisi tõlgendusviise.

Eelneva käsitluse tulemusena tuleb tunnistada, et kriminaalmenetlusõigus jätab siiski menetlejale mõningase ruumi seaduse tõlgendamiseks ja seab tõendite kogumisel menetlejale teatava kohustuse teha normi tõlgendamisel otsustus, mis aitaks kaasa kriminaalasja lahendamisele ja tõendamiseseme asjaolude kindlakstegemisele. Võib üsna kindlalt väita, et selline menetleja tegevus on järgneva kohtumenetluse tagamistegevus. Menetleja teeb paljudes küsimustes ära justkui eelotsuse, mis peaks ideaaljuhul teema kohtuniku otsustuse asja lõplikul lahendamisel kergemaks. Võiks öelda, et menetleja teeb osaliselt tõlgendamistööd kohtuniku eest ära, kuid seda siiski tõendite kogumise nurga alt vaadatuna.

Kokkuvõte

Artiklis analüüsis autor menetlusõigusest tulenevat raamistikku tõendite kogumisel ja menetleja võimalusi olla selles tegevuses kas seaduse rakendaja või kasutaja. Kriminaalmenetluse kohtueelses etapis on keskseks tegevuseks siiski tõendite kogumine, mitte tõendamine. Tõendamine toimub teadupärast kohtumenetluses ja tõendamise eelduseks on kvaliteetsed ning tõendamisesemesse kuuluvad ja seaduslikult kogutud tõendid. Tõendite kogumisel on menetleja enamasti siiski õiguse kasutaja rollis, kuna menetlusseaduses on ette kirjutatud konkreetne juhis, kuidas toimida. Teatud juhtumitel ja olukorras on vajadus normi tõlgendamise järele.

Selleks, et kohtueelne menetleja saaks tagada õigusemõistmiseks vajalikud tingimused, ei piisa üksnes teaduspõhisest tõendite kogumise meetodika ja taktika tundmisest, menetleja peab tundma väga põhjalikult ka õiguslikku raamistikku. Seega ei keskendunud artikkel selles temaatikas ka kriminalistikale kui teadusele tõendite kogumisel, vaid õiguslikule raamistikule. See otsustus oli autoril taotluslik, kuna seaduslikkus on ausa ja õiglase menetluse katusprintsip. Mis aga ei tähenda seda, et teadusel ei oleks olulist rolli tõenditega seotud küsimustes, vastupidi, ilma teaduseta ei oleks võimalik

tõendeid koguda. Kuid see on juba teine teema ja on kindlasti aineseks tulevaste artiklite koostamisel.

Et tagada kvaliteeti kriminaalmenetluse kohtueelsel tegevusel, tõendite kogumisel, tuleb menetlejal tunda põhjalikult õiguslikku raamistikku.

Teadupärast on traditsioonilises kontinentaalses õigussüsteemis tuntud kriminaalmenetluse olulisima ülesandena pigem tõe väljaselgitamise eesmärk. Sealjuures on angloameerikalikule menetlusele ehk teisisõnu võistlevale menetlusele teadaolevalt olulisem ülesanne pigem õigusrahu tagamine. Mõlemas süsteemis on aga ausa ja õiglase menetluse tagamine relevantne, mille garantiiks on eelkõige seaduslikkus. Seaduslikult kogutud tõendid on olulised mõlemas õigussüsteemis. Menetlusseadus annab menetlejale konkreetsed ja obligatoorsed sätted, mida peab menetleja suutma peale kasutamise ka teatud juhtumitel ja vajaduse korral tõlgendada. Seadus seab rangemad raamid ja kitsamad tõlgendusvõimalused just neile toimingutele, mis on väga intensiivselt seotud isikute era- ja pereellu sekkumisega ja seega ka intensiivsema isikute põhiõiguste riivega.

Nagu selgus artikli käsitlusest, tuleb menetlejal nii mitmetes tõendite kogumisega seotud küsimustes osata normist välja lugeda vajalik teave, mis aitab tõendi kogumisel käituda seaduslikult korrektselt. Olgugi et kriminaalmenetluse seadustiku normid on peaaegselt imperatiivsed ning need näevad menetlejale tõendite kogumisel ette kindlad kohustuslikud käitumisreeglid, jätab seadus menetlejale ka teatud tõlgendamisvabaduse. See on ka mõistetav, kuna seadusega pole võimalik kõiki üksikjuhtumeid ära reguleerida ning seega peab jääma menetlejale olenevalt kriminaalasja asjaoludest võimalus vastavalt olukorrale tegutseda.

Kriminaalmenetluse seadustiku normid on üldjuhul menetlejat kohustavad ja keelavad. Selliste normide tõlgendamine saab alati alguse grammatilisest tõlgendamisest ehk seaduse teksti lugemisest. Kui teksti sõnastusest tuleneb menetlejale üheselt mõistetav kohustus või keeld, peab menetleja vastavalt normis sätestatule käituma. Kui aga normi sõnastus näeb menetlejale ette teatud tegutsemiskohustuse, kuid jätab kohustuse täimise viisi lahtiseks, tuleb menetlejal normi edasi tõlgendada. Oluline on siinjuures see, et menetleja ei tohi väljuda seaduse tõlgendamise raamidest või jätta normist tulenev kohutus üldse täitmata.

Näiteks kuriteo tunnuste ilmnemisel on menetleja kohustatud kriminaalmenetlust läbi viima ja seega kohustatud koguma tõendeid, et kindlaks teha tõendamiseseme asjaolud. Menetlejal puudub valik otsustamiseks, kas alustada menetlus ja viia menetlus läbi või mitte. Samuti on oluline see, et tõendite kogumise käigus seaduse kohaldamisel püsiks menetlejal alati meeles kriminaalmenetlusõiguses kehtivad üldised põhimõtted, näiteks süütuse presumptsiooni printsiip ja ausa kohtupidamise põhimõte, mis laieneb ka kohtueelsele menetlusele.

Artikli arutluse põhjal saab teha järelduse, mis haakub ka tuntud õigusteadlase M. Rosentau seisukohaga artiklis „Tõendamine teadmiste standardmudelis“. Tõendamine eeldab õiguse mõistmise kontekstis õigusnormi rakendamist. Kohtueelses kriminaalmenetluses ei toimu aga õiguse mõistmist, vaid ikka seda tagav tegevus.

Artikli kokkuvõttes on asjakohane tuua ära viidatud autori artiklist alljärgnev tsitaat, mis peaks arutelule juurde andma selgema mõistmise kriminaalmenetluse erinevates etappides toimivast ja erinevate menetlejate rollist selles:

*Kohtuliku ja kohtueelse uurimise eripära on selles, et tõendite kogumise-
ga tegelevate ametnike või poolte esindajate tegevus ei ole (kohtumenet-
luse mõttes) suunatud nende endi, vaid kohtuniku uskumisseisundite
tõeteadmusliku väärtuse tõstmisele. Kui me kujutame õigusemõistmist
ette episteemilise püramiidina, mille moodustavad – muidugi vastavalt
kriminaal- ja tsiviilmenetluse eripärale – uurimistoimingud tõenda-
miseks sobivate materiaalsete faktide tuvastamiseks, faktide tõenda-
missobivuse tingimused, reeglid tõendite tõlgendamiseks ja tõendite
kohtule esitamise kord, siis selle püramiidi tipus on kohtunik. Kohtuni-
kule esitatakse kõik kogutud ja nõutavalt vormistatud tõendid ja ta on
ametnikuna õigustatud langetama, justkui kohtuotsuse atribuudina,
teadmuskliku otsuse küsimuse all olevate tõsiasjade olemasolemisest või
puudumisest. Selle tõttu uurimisametnikud ja poolte esindajad ei tege-
le niivõrd teadasaamisega, kuivõrd tõendite kogumisega. Nende endi
uskumisseisundite tõeteadmuslike väärtuste suurendamine on oluline
või isegi lubatav üksnes niivõrd, kuivõrd see aitab tõstatada uurimis-
versioone (hüpoteese).*

Seega, kui menetleja tunneb piisavalt seadust ja järgib seda oma töös ning käitub ametnikule kohaselt, austades seadust ja inimest, siis teeb ta oma tööd kvaliteetselt. Seejuures on peamine siiski see, et tõendi kogumise normistikust oleks arusaamine ja seda oleks piisava hoolsusega järgitud. Sellisel juhul võib erialakirjanduses esinevat väidet kohtupidamise kontekstis kohendatult edasi anda nii: siis ei ole ka praegune kohtueelne kriminaalmenetlus mitte üksnes aus ja õiglane, vaid see ka näib ausa ja õiglasena.

Riina Kroonberg
Sisekaitseakadeemia
Kase 61, Tallinn, 12012, Eesti
E-post: Riina.kroonberg@sisekaitse.ee
Tel: +372 696 5463

Registreeritud kuriteod ja kriminalistide osalus aastate lõikes Põhja prefektuuri näitel

Annika Lall

Sisekaitseakadeemia süüteo menetluse õppetooli dotsent

Silvia Kaugia

Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse lektor

Märksõnad: kuritegevus, kriminalistika, sündmuskoha vaatlus, Politsei- ja Piirivalveamet, Eesti Kohtuekspertiisi Instituut

Sissejuhatus

Kuritegevus on olnud alati ja kõikjal, kajastades ikka ja alati mõningaid ühiskonna probleeme. Nii kujutab kuritegevus endast omanäolist lakmuspaberit, mis näitab kätte ühiskonna kitsaskohad, mille ületamise teid otsitakse igas ühiskonnas. Domineeriva seisukoha järgi on kuritegevus hälbekäitumise (deviantsuse) teatud vorm: „see on kõrvalekaldumine normatiivsetest standarditest, mida käsitletakse kui ühiskondlikku kultuuri“¹, „kuritegelik on käitumine, mida iseloomustab antisotsiaalsus, delinkventsus“², „antud konkreetses ühiskonnas on kuriteod ikka iseenesest hukkamõistetavad“³. Professor Eduard Raska on kirjutanud:

... Sotsiaalse keskkonna objektiivsete ja subjektiivsete tegurite surve vahel hakanud kuritegevus /.../ hakkab oma loomulikku kasvukeskkonda parasiidina hävitama. /.../. Nagu viirus inimorganismis, mis aastaid ja aastakümneid

1 Thio, A., *Deviant Behavior* (Ohio University, 1978), p 3.

2 Saar, J., *Kriminaalpsühholoogia* (Tallinn: Juura, 2007), lk 21.

3 Sootak, J., *Kriminaalpoliitika* (Tallinn: Juura, 1997), lk 95.

on oodanud sobivat hetke aktiveerumiseks ja peremeesorganismi hävitamiseks, nii puhkeb ka kuritegevus kui ühiskonna struktuuridesse kätkevad võimalus vahava epideemiana otsekohe, kui ühiskond ise oma arenguga on loonud selleks vajalikud tingimused.⁴

Need on vaid mõned näited vastukaaluks Emile Durkheimi tuntud teooriale, mille järgi kuritegevus, lisaks sellele, et ta on ühiskonna talitlemise loomulik koostisosa, on ka ühiskonda edasiviiv nähtus.⁵

Põhjusel, et kuritegevus on sotsiaalne nähtus, mis on olemas igas ühiskonnas ja mis areneb koos ühiskonna arenguga, ei ole mõtet luua kinnisideed kuritegevuse „väljajuurimisest“. Mõistlik eesmärk on selle ohjamine niipalju kui võimalik, kasutades selleks kõiki kättesaadavaid vahendeid ja meetodeid, samuti teaduse saavutusi. Kuritegevusega võitlejate abistamiseks on loodud ka niisugune teadus nagu kriminalistika.

Kriminalistide tegevust ei ole võimalik kuritegude avastamisel üle hinnata – nende oskuslikust tegutsemisest sündmuskohal sõltub, kas teo toimepanija tabatakse ja saab oma teenitud karistuse või mitte. Kurjategija tabamisele aitab kindlasti kaasa sündmuskohal talletatud kvaliteetsete jälgede-tõendite hulk.

Sündmuskoha vaatlus on sageli kriminaalmenetluse esimene uurimistoi- ming, mida tehakse kohas, kus pandi toime kuriteo tunnustega tegu või millel on sellega muu seos. Sündmuskoha vaatluse puhul uuritakse sündmuskoha kriminaalmenetluse seaduse sätteid ning menetlustaktika nõudeid ja soovitusi järgides, et õppida vahetult tundma selle olustikku, avastada kuriteojäljed ning koguda ja talletada tõendamisel kasutatavad andmed kuriteosündmuse ja muude tõendamise asjaolude kohta. Just sündmuskoha vaatlusel saadakse lähteandmeid uurimisversioonide püstitamiseks ja kontrollimiseks. Sündmuskoha vaatlusega avastatakse kriminaalasjas valdav osa asitõenditena kasutatavaid esemeid.

Kuriteojäljed, mis on kogutud seadusega ettenähtud korras, on tõendite al- likad, aga nendes sisalduv informatsioon on kriminaalasjas tõendiks.⁶

4 Raska, E., *Kriminoloogia. Sissejuhatus ainesse* (Tallinn: Juura, 2002), lk 132.

5 Дюркгейм, Э., *Норма и патология: Социология преступности* (Москва: Сборник статей 1966), с 39-44.

6 Аверьянова, Т., *Криминалистика. Учебник для вузов* (Москва, 2003), с 146.

Tõend on kehtiva KrMS⁷ § 63 järgi kahtlustatava, süüdistatava, kannatanu ja tunnistaja ütlus, eksperdiarvamus, eksperdi antud ütlus ekspertiisiakti selgitamisel, asitõend, uurimistoiming, kohtuistung ja jälitustoimingu protokoll või muu dokument ning foto või film või muu teabesalvestis. Kriminaalmenetluse asjaolude tõendamiseks võib kasutada ka KrMS § 63 lõikes 1 loetlemata tõendeid.

Tõendite kogumine tähendab nende avastamist, fikseerimist ja äravõtmist. Tõendite uurimine on uurija, prokuröri, eksperdi või muu menetlustoimingut läbiviiva isiku poolt nende tõendite tundmaõppimine ja asja jaoks tähtsust omava informatsiooni väljaselgitamine. Tõendite hindamine seisneb tõendite lubatavuse ja kuuluvuse kindlakstegemise loogilises protsessis, nende võrdlemises ja vastastikus kontrollimises. Lõplikult kasutatakse tõendeid kriminaalaja tõendamise protsessis. Käesolevas artiklis käsitletakse Eesti Kohtuekspertiisi Instituudi (edaspidi EKEI) rolli eriliigiliste jälgedega töötamisel.

Kirjutises analüüsitakse Politsei- ja Piirivalveameti Põhja prefektuuri kriminalistikateenistuse tegevust sündmuskoha vaatlusel aastate lõikes. Kuna Eestis pannakse 2/3 kuritegudest toime Harju maakonnas ja Tallinnas, siis keskendutakse Põhja Politseiprefektuuri kriminalistide tegevusele viimasel neljateistkümnel aastal. Probleemina nähakse aastate lõikes vähenevat kriminalistide kaasamist kuriteosündmuskohtade vaatlustel, mis võimaldaks kuriteojälgede kogumise teel kiirendada kuritegude avastamist ja kurjategijate leidmist, mis omakorda tõstaks elanikkonna turvatunnet. Turvatunne ja kindlustatus on turvalisuse elementideks. Turvatunne on erinevatest sotsiaalsetest faktoritest, millest olulisimad on:

- 1) usk majanduslikku ja sotsiaalsesse toimetulekusse;
- 2) usk kodu, iseene ja teiste kaitstusse vägivalla ja kuritegevuse eest;
- 3) usk rahvusliku ja riikliku julgeoleku tagamisele;
- 4) usk ühiskondliku õigluse ja vabaduse tagamisele. Kindlustatuse all peetakse silmas majanduslikku, sotsiaalset, tervishoiualast, hariduslikku, vägivalla- ja kuritegevusvastast ning inimõigustega kindlustust.⁸

7 Kriminaalmenetluse seadustik, 12.02.2003, jõustunud 1.07.2004 — RT I 2003, 27, 166 ... RT I, 26.02.2014, 8.

8 Aimre, I., „Kuritegevus ja elanikkonna turvatunne“, *Õigussotsioloogia ja juriidiline infrastruktuur: Eesti-Soome ühissümposium Eesti Riigikaitse Akadeemias* (Tallinn 1996), lk 15.

Artikli eesmärk on anda ülevaade registreeritud kuritegudest, kriminalistide kaasamisest ja kuritegude avastamisest Põhja Politseiprefektuuri teenindaval territooriumil viimaste aastate jooksul.

EKEI ekspertiisiosakondade ja kriminalistikateenistuste roll töös eriliigiliste jälgedega

Nagu paljudes eluvaldkondades, nii püütakse ka õiguskaitse-süsteemis teha erinevate reformide kaudu muudatusi ja uuendusi toimivates protsessides. Nii viidi 2004. a toonane Kohtuekspertiisi ja Kriminalistika Keskus (KEKK) Siseministeeriumi alluvusest Justiitsministeeriumi alluvusse kindla eesmärgiga parendada kohtueelset uurimist ning justnagu tõsta seeläbi ka ekspertiiside tõesust. Leiti, et ekspertiisiasutuse paiknemine Siseministeeriumi alluvuses võib mõjutada eeluurimist.

Kohtuekspertiisi ja Kriminalistika Keskuse tegevus lõpetati ning alates 2008. aasta 1. jaanuarist anti selle ülesanded, õigused, kohustused, riigivara ja asjaajamine üle Eesti Kohtuarstlikule Ekspertiisibüroole (EKEB), mis hakkaks kandma uut nime – Eesti Kohtuekspertiisi Instituut (EKEI). Politseiasutuste varustamist kriminalistikavahenditega ega nende kriminalistikategevuste ja fototeenuste korraldamist ei antud talle üle – need jäid politseiasutuste ülesandeks.

EKEI teeb kriminaalmenetluses vajalikke ekspertiise ja uuringuid. Kohtuekspertiis on menetlusasjas ekspersediks määratud isiku erialane tegevus, mille eesmärk on uurida materjali ja esitada ekspertiisiülesandest lähtudes teaduslikult põhjendatud arvamus. Kohtuekspertiisi instituudil on üheksa osakonda: DNA, dokumendi-, infotehnoloogia-, keemia-, kohtuarstlik, liiklus-, tehnika- ja sõrmejäljeosakond ning kohtupsühhiaatriatalitus.⁹

Kohtuekspertiisiseaduse alusel tehakse ekspertiisiasutuses järgmisi ekspertiise:

- 1) kohtuarstlikud ekspertiisid;
- 2) kriminalistikaekspertiisid;
- 3) kohtubioloogiaekspertiisid;

⁹ Andmed EKEI osakondade ja nende tegevuse kohta pärinevad EKEI kodulehelt: <www.ekei.ee/orb.aw/class=fi le/action=preview/id=54968/EKEI+buklett.pdf> (12.02.2013).

- 4) kohtukeemiaekspertiisid;
- 5) muud ekspertiisid (kohtupsühhaatriaekspertiis).

Vastavalt EKEI põhimääruse § 7 lõige 1 on instituudi tegevusvaldkond kohtuekspertiiside ja -uuringute tegemine. Lisaks sellele tegeleb instituut ekspertiisitegevust toetava teadus- ja arendustegevusega, korraldab koolitust ning täidab muid ekspertiisivaldkondadega seonduvaid ülesandeid.

Tulenevalt Instituudi ülesannetest (vastavalt § 8) tooks välja mõningad neist. Instituut:

1. Teeb kohtu, prokuratuuri, uurimisasutuse ja väärteto kohtuvälise menetleja määruse alusel või haldusorgani taotlusel kohtuarstlikke, kohtubioloogia-, kohtukeemia- kohtupsühhaatria-, ja kriminalistikaekspertiise ning seaduse või riigiasutustevaheliste kokkulepete alusel oma pädevusvaldkonnas muid ekspertiisivaldkondadega seonduvaid uuringuid, mida võimaldavad instituudi personali eriteadmised ning tema käsutuses olevad seadmed ja vahendid.
2. Teeb uurimisasutuse ja prokuratuuri saatelehtede alusel kohtuarstlike lahanguid ja nendega seonduvaid uuringuid.
3. Tagab erapooletu spetsialisti osavõtu uurimisasutuse ja prokuratuuri taotlusel tõendite kogumisel.
4. Peab kehtestatud korras riiklikke registreid, ekspertiisivaldkondade andmekogusid ja kollektioone ning vastab nendega seonduvatele päringutele jne.¹⁰

Õigus EKEI-lt ekspertiise või uuringuid tellida on uurimisasutustel, prokuratuuril, kohtutel (nii kriminaal- kui tsiviilmenetluses), haldusorganitel ja riigiasutustel ning mõnel juhul ka eraisikutel (nt DNA-uuring isaduse tuvastamiseks).

Selleks et instituut saaks täita oma põhiülesandeid, on ühe olulise lülina ellu kutsutud Politsei- ja Piirivalveameti kriminalistikateenistused, kes oma tegevuse kaudu (mis seisneb kuriteosündmustele reageerimises ja jälgede talletamises kuriteopaikadel) tagavad Instituudi ekspertiisiosakondadele töö enamalt kriminalistika- ja kohtubioloogiaekspertiiside tegemiseks.

¹⁰ Eesti Kohtuekspertiisi Instituudi Põhimäärus. Arvutivõrgus: <www.ekei.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54911/1994-2010.pdf> (17.02.2013).

Vastavalt KrMS § 64 lg-le 4 võivad uurimisasutus ja prokuratuur kaasata tõendite kogumisele erapooletu spetsialisti, keda võidakse üle kuulata tunnistajana.

Sündmuskoha vaatlus on protsess, mida tuleb teha igakülgselt, täielikult ja objektiivselt. Järgnevalt vaadeldakse Põhja Politseiprefektuuri kriminalistikateenistuse tegevust sündmuskohtadele väljasõitudes ja seal eriliigiliste jälgede talletamises.

Põhja Politseiprefektuuri kriminalistikateenistuse kaasatus sündmuskohalt tõendite kogumisele aastail 1998-2012

Aastas kaasatakse kriminalisti keskmiselt 102-le sündmuskoha vaatlusele ja rakendatakse 70 muule toimingule. Põhja Prefektuuris on sündmuskoha vaatlusi kriminalisti kohta keskmiselt 136, Lõuna Prefektuuris 65, Ida Prefektuuris 145 ja Lääne Prefektuuris 51.

Statistika andmeil näitab kuritegevus (st registreeritud kuritegude üldarv) Eestis viimastel aastatel langustendentsi.¹¹ Registreeritud kuritegude arv sõltub ka kriminaalseadustiku tegelikust rakendamisest, õiguskaitseorganite suutlikkusest ja aktiivsusest.¹²

Vaadeldes kuritegude registreerimise statistikat Põhja Politseiprefektuuri teenindataval territooriumil ja kriminalistide töö aruannet, ilmneb erinevus aruannete sisulises jaotuses, mis raskendab arvnäitajate ühest tõlgendamist.¹³

Kui Põhja Politseiprefektuuri kuritegude registreerimise statistikas on eraldi välja toodud I astme kuriteod, isikuvastased kuriteod (KarS § 113-149), tapmised ja mõrvad (KarS § 113, 114), rasked tervisekahjustused (KarS § 118,

11 Statistilisi andmeid vt nt: Justiitsministeerium, Kuritegevuse statistika. Arvutivõrgus: <www.just.ee/56208> (17.02.2013); Kuritegevuse levik üle Eesti. Arvutivõrgus: <www.just.ee/56150> (17.02.2012); Kuritegevus Eestis 2012 – Justiitsministeeriumi ettekanne. Arvutivõrgus: <www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=57890/Kuritegevus+eestis+2012+-+Justiits> (06.02.2013).

12 Ahven, A., „Kuritegevuse empiiriline tunnetamine“ – Raska, E. (koost), *Kriminoloogia üldkursus I* (Tallinn: Eesti Riigikaitse Akadeemia, 1994), lk 10.

13 Võrreldud on PPA kriminalistikatalituses ja Kuritegevuse statistikas kasutatavaid tabeleid.

119), vägivallateod (KarS § 120-122) ja kehalised väärkohtlemised (KarS § 121), siis kriminalistide töö aruande esimeses plokkis on isikuvastaste süütegude real: eluvastased, tervisevastased ja seksuaalkuriteod. Kriminalistide ülejäänud töö on aruande järgi jagatud kolme plokki:

- 1) varavastased süüteod (hõlmavad röövimisi, vargusi asutusest, vargusi eluruumist, vargusi sõidukist, vargusi mujalt, sõiduki vargusi/ omavolilisi kasutamisi);
- 2) teised süüteod ja sündmused (hõlmavad tulekahjusid, plahvatusi, liiklusõnnetusi ja leitud surnukehi);
- 3) plokk „muud“.

Tabelis 1 kajastuvad andmed annavad ülevaate kuritegude registreerimise, kriminalistide kaasamise ja kuritegude avastamise vahel Põhja Politseiprefektuuri teenindaval territooriumil viimase seitsme aasta jooksul.

Tabel 1. Kuritegude registreerimine, kriminalistide kaasamine ja kuritegude avastamine Põhja Politseiprefektuuri teenindataval territooriumil 2006-2012¹⁴

Aastad	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Registreeritud kuritegusid kokku	25595	23343	24168	22 859	22 693	19 271	19410
Avastamine registreeritud kuritegudest	11046	9595	11760	9608	9346	9157	9462
Avastamise protsent registreeritud kuritegudest	43	41	48	42	41	47	49
Kaasatud kriminaliste (korral)	6699	5244	6200	3596	2067	1673	1702
Kaasamise protsent registreeritud kuritegudest	26	22	26	16	9	9	9
Kriminalistide kaasamise protsent avastatud kuritegudest	61	55	53	37	22	18	18
Talletatud jälgi/võetud proove	3732	3289	4123	2427	1490	1123	1307
Talletatud eriliigiliste jälgede protsent kriminalisti kaasamise korral sündmuskoha vaatlusele	56	63	66	67	72	67	77

Nagu tabelist nähtub, on registreeritud kuritegude arv viimastel aastatel langustrendis ka kõnealuse prefektuuri teeninduspiirkonnas. Aastate 2009 ja 2010 võrdluses on märgata vähenemise pidurdumist – nende aastate võrdluses on see kõigest 166 kuriteosündmust. 2011. aastal oli 2010. aastaga võrreldes registreeritud kuritegusid kõnealuse prefektuuri teeninduspiirkonnas 3422 kuriteosündmuse võrra vähem, 2009. aastal oli neid 2008. aastaga võrreldes 1309 võrra vähem (langus 5%). Võrreldes 2012. ja 2011.

¹⁴ *Ibid.*

aastat on täheldatav väheoluline tõus, mis väljendub 139 kuriteosündmuses. Seega võib väita, et registreeritud kuritegude arv on aastatel 2011–2012 püsinud stabiilne.

Tabelis nr 1 on välja toodud ka kriminalistide kaasamine sündmuskohadele. Nagu esitatust näha, on see aasta-aastalt (koguni kordades) vähenenud. Võrreldes 2006. aastat 2012. aastaga, on 6699 korralt langetud 1702 korrani, mis on 4997 korda vähem. Pöördvõrdeliselt on aga tõusnud eriliigiliste jälgede talletamise protsent sündmuskoha vaatlusele kaasamise korral. Väheema arvu sündmuskohtade vaatluse korral on kindlasti võimalik teha pikemalt ja põhjalikumalt tööd konkreetset kuriteopaigal – see väljendub ka arvudes. Kui 2006. aastal oli eriliigiliste jälgede talletamise protsent *ca* 56%, siis 2012. aastal oli see *ca* 77%. Seda võiks lugeda positiivseks ilminguks, kuid vaadeldes registreeritud kuritegude arvu ja kriminalistide kaasamist, on olnud ilmselge kriminalistide kaasamise vähenemistendents.

Kui kriminalistika (kui teaduse) põhiülesanne on aidata korra- ja turvalisuse organeid selles, et kuriteod kiiresti ja täielikult avastataks, töötades välja ja juurutades tänapäevaseid tehnikasaavutusi ning meetodeid uurimiseks ja kohtupraktikas kasutamiseks, siis peab tõdema, et kõigi nende oskuste ja teadmiste rakendamiseks jääb koolis omandatust väheks.

Lisaks kriminalistidele peaks potentsiaalsetele jäljeekspertiisiobjektidele ja nende talletamise kvaliteedile rohkem tähelepanu pöörama ka teised sündmuskohti teenindavad politseiametnikud.

Probleemiks on ka riikliku (organisatsioonisisese) tellimuse puudumine kriminalistika valdkonna spetsialistide koolitamiseks, et tagada väiksemates õpperühmades pikemaajaline süvaõpe politsei- ja piirivalveametnikele, kes sooviksid oma edasise karjääri siduda kriminalistikaga. Riiklik tellimus võimaldaks välja vahetada neid ametnikke, kes on pensionieas või kelle kvalifikatsioon vajaks tõstmist ja teadmised tänapäevastamist.¹⁵

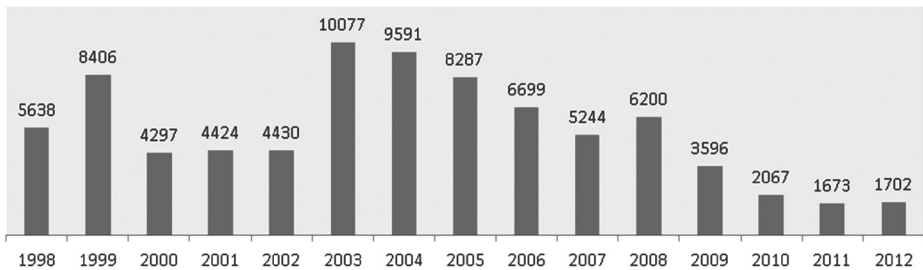
Seega ei ole taasiseseisvunud Eestis toimunud konkreetset kriminalisti-

15 Lall, A., „Kriminalisti kvalifikatsioon ja koolitus Eestis“, *Akadeemia* (2010), nr 11, 2061-2076, lk 2063.

kaekspertide väljaõpet sündmuskohal töötamiseks, jälgede lugemiseks ja esmauuringute läbiviimiseks, rääkimata ekspertide väljaõppest politseisüsteemis töötavatele politseiametnikele.

Tuleb mõnda, et kriminalistide osalemist ei saa nõuda kõigi registreeritud kuritegude uurimises, sest küllaltki suure osa moodustavad sellest tänavakuritegevus, vägivallateod, narkokuriteod, kelmused, avaliku korra rasked rikkumised ja liiklusalased kuriteod. Samas ei saa jätta märkimata, et hukkumetega liiklusõnnetuste korral siiski kaasatakse kriminaliste sündmuskoha vaatlusel.

Siinkohal on huvitav võrrelda kriminalistikateenistuse väljasõitude arvu sündmuskohtadele pikema ajaperioodi lõikes (vt joonis 1). Aastatel 1998–2003 detsember kuulusid kriminalistid Kohtuekspertiisi ja Kriminalistika Keskuse (edaspidi KEKK) regionaalkeskuste koosseisu. 2004. aasta jaanuarist liideti kriminalistikateenistused politseiprefektuuridega. Teeninduspiirkond nimetatud ajaperioodil on kriminalistidel olnud sama, kuid väheste sisemiste töökorralduslike iseärasustega.



Joonis 1. Kriminalistide väljasõitude arv sündmuskoha vaatlustele aastatel 1998–2012 (absoluutarvudes)¹⁶ (Autorite koostatud joonis)

Esitatud andmed näitavad, et kriminalistide väljasõitmine sündmuskohale on olnud aastati suhteliselt ebahütlane. Silma torkab 2003. aasta kus väljasõitude arv ületas kümne tuhande piiri. Võrreldes 2009. aastaga, on väljasõitude arv 2012. aastal kahanenud ca 50%.

Kriminalistide osalemises sündmuskoha vaatlusel on ilmselge vähenemis-

¹⁶ Politsei- ja Piirivalveamet, „Kriminalistide tööaruanded 1998-2012“, avaldamata aruanne 15.02.2013.

tendents alates 2009. aastast ning see jätkub ka praegu. Otsides sellise situatsiooni põhjusi, ei saa väita, et puudub inimressurs, kellega tööd teha: kriminalistide isikkoosseis on püsinud stabiilsena viimased viisteist aastat. Ka ei saa väita, et materiaaltehniline baas ei võimalda teha tööd rohkem ja paremini. Tehnikaga varustamine on paranenud ja hangitud on väga erinevat kriminalistika tehnikat tööks sündmuskohtadel. Puudust ei saa tunda ka käibevahenditest, millega varustamine on igati ajakohane. Kui vaadata väljasõitude hulka ja isikkoosseisu suurust, siis ei saa rääkida ka väga suurest töökoormusest.

Tabel 2. Kriminalistide osalemine aastate lõikes sündmuskohtadel ööpäeva lõikes (kordades)

Aasta	Osalemine sündmuskoha vaatlustel	Osalemise ööpäevas
2006	6699	18
2007	5244	14
2008	6200	17
2009	3596	10
2010	2067	6
2011	1673	5
2012	1702	5

Tabelist 2 nähtub, et 2006. aastal osalesid kriminalistid ööpäevas 18 sündmuskohal (töögraafik oli 24 tundi ööpäevas). 2007. aastal sündmuskohtade arv langes pisut ja moodustas 14 sündmuskohta ööpäevas, 2008. aastal ilmes taas tõus, mis viis ööpäevase sündmuskohtade arvu 17-le, 2009. aastast hakkab arvestatav langus, kui sündmuskohtade arv ööpäevas langeb 10-le ja 2010. aastal juba 6-le, 2011 ja 2012 aasta juba 5-le ööpäevas.¹⁷

Eriliigiliste kuritegude osakaal kriminalistide poolt läbiviidud vaatlustel aastate lõikes kajastub tabelis 3.

¹⁷ Kriminalistide osalus ööpäevas arvutatakse matemaatiliselt: jagades väljasõitude arvu aastast olevate päevade arvuga (nt aastal 2012 / 1702 : 365 = 4,6)

Tabel 3. Krimalistide kaasamine sündmuskoha vaatlusele kuriteoliikide kaupa aastatel 1998-2012¹⁸(autorite koostatud tabel)

Aasta	Osalemine sündmuskoha vaatlusel	Tapmine	Röövimine	Korterivarugus	Vargus sõidukist	Vargus asutusest	Tulekahju	Plahvatus	Muu kuritegu
1998	5638	69	62	2266	1581	487	32	13	1120
1999	8406	76	99	3738	1711	1421	69	23	1269
2000	4297	56	35	2319	359	875	29	35	397
2001	4424	121	52	2293	416	848	28	44	611
2002	4430	131	56	2040	74	846	55	41	1175
2003	10077	91	72	1506	3193	1432	87	27	851
2004	9591	116	50	1544	2729	1239	89	20	942
2005	8287	136	54	1011	2827	1089	94	18	884
2006	6699	143	37	883	2135	976	97	16	708
2007	5244	188	56	769	1567	828	75	21	460
2008	6200	187	62	1145	1682	845	130	9	366
2009	3596	110	79	779	615	535	77	7	232
2010	2067	125	41	657	63	461	82	9	129
2011	1673	85	33	548	124	294	92	6	128
2012	1702	58	29	658	62	325	96	0	97

Nagu tabelist nähtub, on krimalistid osalenud kõige enam varavastaste kuritegude – korterivarugused, vargused sõidukist ja asutusest, vähem röövimised – sündmuskoha vaatlusel. Sellele järgneb muude kuritegude hulk, mis hõlmab vargusi kuuridest, keldritest, leitud surnukehasid, mis ei ole vägivaltatunnustega ja nn lihtsamaid asju. Kui vaadata andmeid tapmiste sündmuskohtade kohta, siis siin tuleb selgituseks märkida, et need arvud ei näita ainult tapetute arvu, vaid sisaldavad kõiki menetlustoiminguid, milles krimalistid on osalenud spetsialistina. See hõlmab ka kordus- ja täiendvaatlusi ning erinevaid uurimistoiminguid, mida on tehtud konkreetse tapmisega seoses.

Röövimiste sündmuskohtade vaatluse osakaal on püsinud aastate vältel küllaltki stabiilne, jäädes 50 ja 100 vahele. Viimasel kolmel aastal on see langenud 50-st allapoole. Langus on tingitud töökorralduslikest prioriteetidest kuritegudega tegelemisel ja aastatel 2010–2012 on röövimistega seotud

18 Politsei-ja Piirivalveamet, *supra* nota 16.

kuriteod olnud üks nendest prioriteetidest. See ei tähenda muidugi seda, et teiste kuritegudega tegeletakse vähem või üldse mitte. Politsei- ja Piirivalve arengukava järgi on teatud kuritegudega tegelemine mingil perioodil aktuaalsem. Nt on aastateks 2013–2014 kindlaks määratud **riigi kuritegevusvastased prioriteetidid järgmised:**

1. Alaealiste vastu toime pandud raske isikuvastane kuritegevus, eelkõige seksuaalkuritegevus. Samuti on alaealiste poolt toime pandud kuritegudes ja alaealiste vastu toime pandud isikuvastastes kuritegudes eesmärk nende kuritegude kiire kohtueelne menetlus.
2. Perevägivald, eelkõige korduv vägivald.
3. Organiseeritud ja raske peitkuritegevus, esmajärjekorras:
 - 3.1. korruptsioonikuritegevus;
 - 3.2. narkokuritegevus, eelkõige tugevatoimelistele uimastitele ja alaealistele suunatud kuritegevus;
 - 3.3. suure kahjuga majanduskuritegevus;
 - 3.4. inimkaubandus, pöörates sealjuures tähelepanu kriminaaltulu tuvastamisele ja konfiskeerimisele kuritegude toimepanijatelt ning küberruumis toime pandud kuritegudele.¹⁹

Kriminalistide sündmuskohtadele kaasamisest olulisem on nende panus kuriteo avastamisele kaasaaitamises. Selle panuse suurus oleneb kriminalisti professionaalsusest suuta avastada, esile tuua ja talletada jälgi, mis on jäänud kuriteopaigale (vt tabel 4). Üks olulisi näitajaid sündmuskohal tehtud efektiivselt ja kvaliteetselt tööst on sealt talletatud kurjategija jäetud jälgede, esemete, objektide hulk. Samas ei ole määrav kvantiteet, vaid talletatud **kvaliteetsete jälgede-tõendite hulk.**

EKEI eksperdiuuringute tulemuse statistika põhjal ei osutunud võimalikuks 2012. a jäljeekspertiisidest $\frac{3}{4}$ ehk 108 puhul jälje jätnud eseme identifitseerimine (või muu püstitatud ekspertiisiülesande lahendamine). Tulemuslikuks osutus 39 jäljeekspertiisi (26%).²⁰

19 Aas, N., „Kriminaalpoliitika arengusuunad“. Arvutivõrgus kättesaadav: <www.just.ee/orb.aw/class=file/action=prev> (20.01.2014).

20 Liim, M., „Jäljeekspertiisid“, lühiülevaade Eesti Kohtuekspertiisi Instituudile 2012. a. määratud ekspertiiside põhjal (2013), lk 13.

Tabel 4. Eriliigiliste jälgede talletamine sündmuskohalt kuriteoliikide kaupa (1998-2012) (absoluutarvudes)²¹(autorite koostatud tabel)

Aasta	Osalemine sündmuskoha vaatlusel	Võeti jälgi	Tapmine	Röövimine	Korteri-vargus	Vargus sõidukist	Vargus asutusest	Tulekahju	Plahvatus	Muu kuri-tegu
1998	5638	2698	61	31	1560	268	235	10	3	542
1999	8406	4122	67	62	2318	415	757	10	8	485
2000	4297	3008	52	26	1687	215	597	17	25	245
2001	4424	3152	74	41	1626	264	647	13	23	455
2002	4430	3293	106	51	1530	58	647	29	17	845
2003	10077	6276	84	55	1206	1858	1002	46	19	294
2004	9591	5906	101	44	1221	1429	838	39	15	385
2005	8287	4980	114	47	787	1453	766	35	17	314
2006	6699	3732	109	27	653	961	644	42	14	239
2007	5244	3289	139	46	609	776	575	42	17	196
2008	6200	4123	125	52	941	1033	618	81	8	187
2009	3596	2427	59	66	665	376	447	46	3	118
2010	2067	1490	66	31	565	43	388	38	2	66
2011	1673	1123	51	32	457	99	255	41	2	56
2012	1702	1307	31	22	593	47	275	44	0	54

Kui 1998. a teenindasid Tallinnas ja Harjumaal kriminalistid 5638 sündmuskohta, siis teenindatud sündmuskohtadelt talletati eriliigilisi jälgi, esemeid, võeti proove jne 2698 juhul, mis moodustab ca 48% teenindatud sündmuskohtadest. 1999. a on see protsent tõusnud 49ni. Aastatel 2000–2002 oli kriminalisti osalusel läbiviidud sündmuskohtade vaatlustel talletatud eriliigiliste jälgede protsent vastavalt 70% , 71% ja 74% (vt. tabel 4).

Nagu nähtub tabelist 4, andsid kriminalistid 2003. aastal kuritegude avastamise tähelepanuväärse panuse: väljasõitude arv suurenes ligi kaks korda ja talletatud jälgede protsent sündmuskohtadel oli 62. Järgnevatel aastatel (2004–2006) jääb talletatud jälgede protsent vahemikku 60–55. Alates 2007. aastast on sündmuskohtadel talletatud jälgede osakaal taas suurenenud: 2007. a oli see 62%; 2008. a 66%; 2009. a. 67%; 2010. a 72% ja 2011. a 67%. Nii ei saa üheselt väita, et mida vähem on kriminalistil sündmuskohti teenindada, seda suurem on eriliigiliste jälgede talletamise osakaal. Ka suuremal hulgal sündmuskohtadel tööd tehes on võimalik talletada eriliigilisi

21 Politsei-ja Piirivalveamet, *supra* nota 16.

jälgi. Töö hulk ja kvaliteet sündmuskohtadel sõltub eelkõige kriminalisti professionaalsusest, töökorraldusest ja neile seatud prioriteetidest (võitlus narkokuritegevusega, organiseeritud kuritegevusega, majanduskuritegudega, alaealiste vastu toime pandud kuriteod), mis on tugevalt seotud riigi kuritegevusvastaste prioriteetidega.

Samas kuna talletatud eriliigiliste jälgede edasine liikumine ahelas kriminalist – menetleja – ekspertiisiasutus on selgusetu, siis ei saa väita, et kõik kriminalistide poolt talletatud tõendid on aidanud kaasa kuritegude avastamistele. Pigem saab väita, et 2012. a avastamise protsent *ca* 48 registreeritud kuritegudest on saavutatud kasutades teisi kuriteoavastamise võtteid ja on rakendatud nt kokkuleppemenetlust. Kokkuleppemenetlust on aga hakatud kasutama üsna kergekäeliselt, mis ei eelda tõendite kogumist igakülgselt ja annab võimaluse ka kurjategijal oma osalust kuriteos eitada või siis „rääki-da“ kergemaks. Näiteks 2012. aastal mõisteti kriminaalkorras süüdi 9638 isikut 8178 otsuses (sh isikud, kes mõisteti aasta jooksul süüdi mitu korda). Õigeks mõisteti osaliselt või täielikult 156 isikut. Kõige enam tehti süüdimõistvaid kohtuotsuseid kokkuleppemenetluses (63,4%), järgnesid lühimenetluses tehtud otsused (28,6%). Üldmenetluses tehtud süüdimõistvad otsused moodustasid 5,2%.²²

Kuna kuritegusid panevad toime inimesed, siis neist jääb kuriteopaigale jälgi, mida saab ja tuleb kasutada kuritegude avastamisel. Samas jätab ka iga kuriteopaik endast jälgi kurjategijale. Siit tulenevalt peavad ametnikud, kes on pandud täitma seda tööloiku, oskama kasutada kogu informatsiooni kuriteopaigast ja kurjategijast.

Üheks n-ö populaarsemaks meetmeks kuriteojälgede kogumisel on DNA proovide võtmine ja DNA ekspertiis. DNA-ekspertiis on Kohtubioloogia-ekspertiisi alaliigiks, millest enamiku moodustas sündmuskohalt saadud DNA profiili võrdlemine isiku DNA profiiliga. 2011. aastal laekus EKEI-le 1320 DNA-ekspertiisi tellimust, mis on 12% vähem kui aasta varem (1499). Pooled DNA-ekspertiisid tehti seoses vargustega, 19% seoses narkokuritegudega ning 11% seoses isikuvastaste kuritegudega.²³ Aastas analüüsib ins-

22 Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2012. Arvutivõrgus: <www.just.ee/orb.arv/class=file/action=previuv/id=57322/Kuritegevus_Eestis_2012> (18.01.2014).

23 Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2011. Arvutivõrgus: <www.just.ee/orb.arv/class=file/action=previuv/id=57322/Kuritegevus_Eestis_2011> (10.01.2013).

tituut 25 000–30 000 DNA-proovi, sealhulgas nii kriminaal- ja tsiviilmenetlusega seotud analüüsid kui ka eraisikute tellitud DNA-analüüsid.²⁴

Kindlasti on DNA proovide talletamise suhteliselt kõrge näitaja tingitud sellest, et DNA proovi talletamiseks ei pea jälg alati olema visuaalselt nähtav. Proove saab talletada ka nn latentsetest, silmale nähtamatutest jälgedest ja talletaja poolt arvatavatest kohtadest, kuid selline jälje talletamine ei pruugi anda alati oodatud tulemust.

Samas tuleb nentida, et DNA ekspertiis on 1) kiire – tulemuse võib saada 1–2 päeva jooksul; 2) tundlik, sest vaja on suhteliselt vähe materjali, algmaterjal võib olla vana ja lagunenu; 3) tegemist on väga spetsiifilise isikutuvastamise moodusega, mis on hästi automatiseeritav, st talletatav ja säilitatav elektroonilises andmebaasis, võimaldab laboris proove ette valmistada ja analüüsida robot-DNA-ga. Tehnika kasutamine võimaldab tõsta töö kvantiteeti, mis samas eeldab protsessiosalistelt eriteadmiste olemasolu ja professionaalset lähenemist. Samas tuleb arvestada kõigil juhtudel automatiseerituse ja inimfaktori, inimlike vigade ja eksimuste esinemisega.

Alati tuleb arvestada sellega, et DNA profiilide kokkulangemist ei saa võtta lõpliku tõendusena kahtlusaluse süü kohta, sest kokkulangevus võib olla kas kokkusattumus (sh kontaminatsioon), meelega tekitatud või tingitud süütutest asjaoludest (nt kahtlusalune viibib süütult sündmuskohal).

Kriminalistikaekspertiiside objektiks on kohtueelse menetluse käigus kogutud tõendid. Siia kuuluvad näiteks dokumendi-, infotehnoloogia-, jälje-, liiklus-, käekirja-, relva-, sõrmejälje- jms ekspertiisid. 2011. aastal saabus EKEI-le 1919 kriminalistikaekspertiisi tellimust (2010: 1867), kasv oli 3%. Arvestatud on neid ekspertiisiliike, mis kuuluvad kohtuekspertiisiseaduse järgi kriminalistikaekspertiiside hulka.

Eriliigiliste jälgede talletamine eeldab kriminalistilt eriteadmisi ja oskusi nende esiletoomiseks, talletamiseks ja fikseerimiseks kuriteopaigal. Samas eeldab see ka aega, mis on vajalik jälgede otsimiseks sündmuskohale saabudes. Kui vaadelda tabelis nr 2 väljasõitude kordi ööpäevas aastatel 2010–2012 kriminalisti kohta, siis peab nentima, et väga suurest töökoormusest rääkida ei saa.

²⁴ *Ibid*, 1320-st DNA ekspertiisist oli kuriteo kvalifikatsioon märgitud ekspertiisimääruses 1089 puhul.

Traditsiooniliselt omavad jäljeekspertiisi seisukohast tähtsust ennekõike sündmuskohaga kuriteod, need, mille lahendamiseks vajatav füüsiline teave – trassoloogilised kuriteojäljed, kogutakse peaaesjalikult sündmuskoha vaatlusel.

Riigi viimaste aastate kriminaalstatistika näitabki, et süütegude struktuuris varavastaste kuritegude osakaal langeb, neid registreeritakse järk-järgult vähem, mis omakorda on kahandanud kohtueelsetes menetlustes tervikuna vajaduse jäljeekspertiiside järele.²⁵

Põhja prefektuuri ametnikud määrasid kokku 99 jäljeekspertiisi, mis on 67% kõigist EKEI jäljeekspertiisidest ning 69% politsei määratutest.

Jäljeekspertiisi uurimisobjektiks on uurimistoimingul avastatud ja talletatud või toimingul äravõetud objektile olevad trassoloogilised jäljed või äravõetud objektid ise.

Siseveebirakenduse Ekspert²⁶ andmetel talletasid kriminalistid 2012. aastal tööriistajälgi kokku 559 vaatlusel (võrreldes 2011. aastaga +189), jalatsijälgi 1339 vaatlusel (+308) ning sõidukijälgi 180 vaatlusel (+35).

Põhja prefektuuri kriminalistid talletasid nii tööriista- kui ka jalatsijälgi 47% jälgede koguarvust ja sõidukijälgi 18%.

Oma mõju on kahtlemata ka politsei ette seatud prioriteetidel ühel või teisel perioodil ning ka valitud menetlusliigil.

Üheks mitte väheoluliseks teguriks erinevate jälgede kogumisel ja ekspertiiside tegemisel on ekspertiisi hind.

Kohtuekspertiisiseaduse § 27²⁷ järgi on kriminalistikaekspertiiside hinnad järgmised: sõrmeljälje ekspertiis – 663 eurot, nn jäljeekspertiis (jalatsijäljed) – 314 eurot ja DNA-ekspertiis ühe ekspertiisi-objekti kohta – 57 eurot.

Oluline puutepunkt talletatud jälgede ja ekspertiiside vahel on ka ekspertiis-

25 Siseministerium, „Turvalisuspoliitika 2013. Kokkuvõte Turvalisuspoliitika põhisuundade aastani 2015 täitmisest 2012. aastal“ (2013).

26 Liim, „Jäljeekspertiisid“, *supra nota* 20.

27 Kohtuekspertiisiseadus, 30.05.2001, jõustunud 1.01.2002 — RT I 2001, 53, 309 ... RT I, 06.07.2012, 46.

side kestus, mida jäljeekspertiisi määramisel ei saa pidada takistuseks. Andmed ekspertiiside kestuse kohta põhinevad ekspertiisimääruse saabumise ja ekspertiisiakti väljastamise kuupäevadel (valitud ekspertiisiliikide kohta). Vaadeldes 2011. aastal saabunud ekspertiisimäärusi, mille kohta oli vastusega ekspertiisiakt väljastatud enne veebruari 2012, nähtub, et pooled DNA ekspertiisid aastal 2011 tehti kiiremini kui 72 päevaga. Varguste asjus tehtud ekspertiisid kestsid mõnevõrra enam: mediaankestus oli 100 päeva (n=545). Teine sagedasem ekspertiis oli narkoaine ekspertiis, mille mediaankestus oli 30 päeva ehk ligikaudu üks kuu. Üks kõige kiirem ekspertiis on paberrahaekspertiis, millele kuulub keskmiselt nädal.²⁸ Valdavalt tellitakse seda ekspertiisi võltsitud maksevahendi ja väärtpaberi kasutamise kuriteo puhul.

Kokkuvõte

Kirjutises analüüsiti Politsei- ja Piirivalveameti Põhja prefektuuri kriminaalstikateenistuse tegevust sündmuskoha vaatlusel viimase neljateistkümne aasta võrdluses.

Selle perioodi analüüsi tulemusel nähtus, et kriminalistide kaasamine kuriteosündmuskohtade vaatlustel on statistiliste näitajate järgi olnud aasta-aastalt ilmselges vähenemistendentsis.

Probleemiks on ka kuriteopaikadelt talletatud eriliigiliste jälgede osakaal ja nende liikumine ekspertiisiasutusse. Ekspertiiside määramisel on olnud ilmselge vähenemistendents. Vaadates viimase kümnendi statistikat, on riiklikule ekspertiisiasutusele määratud jäljeekspertiiside üldarv läbi teinud olulised muutused. Määramise kõrgem tase jääb 2000-ndate aastate algusesse, sellele perioodile järgnes suhteliselt järsk kasvu vähenemine. Võrreldes ekspertiiside koguarve 2002. ja 2012. aastal, on erinevus koguni 3,6 korda.²⁹ Mis puutub talletatud jälgede ekspertiisiasutusse edastamise, siis on see probleem seotud sündmuskohtadelt kogutud materjalide „edasise saatusega“. Kuna artikli eesmärk ei olnud uurida menetlejate määratud ekspertiiside hulka erinevates kriminaalasjades, siis väärrib see valdkond kindlasti edaspidi uurimist ja analüüsi. Nagu ka küsimused, miks ei jõua

²⁸ Justiitsministeerium, *supra nota* 23.

²⁹ Liim, „Jäljeekspertiisid“, *supra nota* 20, lk 4.

talletatud jäljed/proovid ekspertiisiasutusse või kes teeb selle otsuse, mida saata või mida mitte saata ekspertiisi.

Analüüsitud materjalide põhjal sõnastavad autorid järgmised vajakajäämised kriminalistide kaasamisel:

- 1) vähene sündmuskohtade teenindamine;
- 2) jälgede/proovide talletamise ühekülgsus;
- 3) vähene jälgede liikumine ekspertiisiks.

Nimetatud probleemide peamised põhjused:

- 1) eriteadmistega kriminalistide vähesus ja nende väljaõppes esinevad kitsaskohad;
- 2) sündmuskohal osalejate töökorralduslikud aspektid;
- 3) ekspertiiside pikad järjekorrad ja nende kõrged hinnad.

Nimetatud probleemide lahendamisele aitaks autorite hinnangul kaasa politseiametnike-kriminalistide erialase ettevalmistuse tõhustamine ning hariduse omandamise senisest suurem motiveeritus.

Tulevane kriminalist, kes asub tööle õiguskaitsesüsteemis, peaks olema valmis tegelema kuritegudega, mida ei saa liigitada traditsiooniliste hulka, ja olema suuteline rakendada mittetraditsioonilisi eriteadmisi ning tegema ka vajalikke ekspertiise. Teda ei tohiks häirida uute tõendiallikate tekkimine ja uued kriminalistikalise informatsiooni kandjad ega ka kurjategijate uued kuritegude toimepanemise viisid (jõhkramad, paremini läbimõeldud, kasutades kaasaegset tehnikat jne). Selleks peaks nii kriminalist, kohtunik, uurija kui ka advokaat paremini tundma kaasaegseid ekspertiiside teostamise meetodeid ja orienteeruma ekspertuuringutes.

Kriminaliste võiks välja õpetada vastavalt kutsekvalifikatsiooni tasemetele arvestades Euroopa Liidu nõudeid. Ametiredelil edasiliikumine oleks mõeldav kvalifikatsioonieksamite ja kutsekvalifikatsiooni taseme tõstmise kaudu. See tagaks ka kriminalistide professionaalsete oskuste ühtlustamise.

Kindlasti tuleks rõhku panna ja panustada regulaarsete täiendkoolituste läbiviimisesse ja kvalifikatsiooninõuete rakendamisse kriminalistika valdkonnas. Kvalifikatsiooninõuete kaudu oleks tagatud ka kriminalistika vald-

konna töötajate minimaalsete pädevuskriteeriumide järgimine.

Samuti tuleks väärtustada kriminalistide-ekspertide tööd sündmuskohal ja parandada nende töökorraldust. Töökorralduse üheks elemendiks võib pida ka püüdu sündmuskohalt leida ja koguda eriliigilisi kuriteojälgi.

Kirjutises analüüsitud andmetel on vaatlustel suhteliselt kõrge bioloogiliste proovide talletamise osakaal – bioloogiline proov (DNA) talletati igal 2,2 vaatlusel. Kui vaadelda teiste nn traditsiooniliste kriminalistikaliste jälgede talletamist, siis hakkab silma jalatsijälgede talletamise osakaal ca igalt neljandalt sündmuskohalt, mis on kindlasti seletatav sellega, et jalatsijäljed, kujunedes süvend- või pindjälgedena, on visuaalselt lihtsamini tuvastatavad – see teeb ka nende talletamise lihtsamaks. Keerulisemaks läheb olukord sõrmejälgedega, mis on enamasti latentsed jäljed. Nende talletamine eeldab kriminalistilt eriteadmisi ja oskusi nende esiletoomiseks, talletamiseks ja fikseerimiseks kuriteopaigal. Samas eeldab see ka aega, mis on vajalik jälgede otsimiseks.

Ilmselt tuleks eriliigiliste jälgede kogumiseks vajaminev aeg siiski leida, eriti kui võtta arvesse, et kuriteojälgede fikseerimine sündmuskohal ei ole n-ö aegumatute võimalustega protsess.

Lisaks sellele tuleks kaaluda prefektuurides esmauuringute ja traditsiooniliste kriminalistikaliste ekspertiiside tegemist. See võimaldaks sündmuskohalt talletatud jälgi operatiivsemalt analüüsida ja ehk hoida kokku ka materiaalseid vahendid, mis kulusid ekspertiiside tegemiseks selleks mõeldud institutsioonides.

Kirjutise autorite hinnangul ei ole õige suhtuda kergekäeliselt kriminalistide erialasesse ettevalmistamisse ega nende kaasamise kuriteosündmuste vaatlusele. Küsimus taandub peaasjalikult ühiskonna turvatunde kindlustamisele või kindlustamata jätmisele. Vaieldamatult ei ole võimalik rääkida elanikkonna kõrgest turvatundest, kui riigil esineb suuri raskusi võitluses kuritegevusega ja kurjategijate avastamisega.

Siseminister Ken-Marti Vaher on öelnud, et võitlus raskete kuritegudega, nende ärahoidmine ja edukas avastamine aitavad vältida uusi õigusrikkumisi. Mida suurem on kurjategijate vahelejäämise risk, seda

väiksemaks jääb kurjategija innukus samalaadseid kuritegusid toime panna. Mida tugevamana näitab ennast riik, seda rohkem suudame hoida ära analoogseid kuritegusid tulevikus.³⁰

Inimeste turvatunde tagamiseks on vaja nii riigi võimekust kuritegudele reageerimisel, sotsiaalset kontrolli kui ka inimeste aktiivset osalemist korrakaitsetegevuses. Üksnes nende tegurite koosmõjus saab kuritegusid tõhusalt ära hoida ning neile kiirelt reageerida. Turvalisust ühiskonnas aitab kindlustada avastamata kuritegude vähendamine, millele annab omakorda olulise panuse politseitöötajate kvalifitseeritud ja õigesti planeeritud tegevus.

Annika Lall
Sisekaitseakadeemia
Tilgu tee 55c, 76905, Muraste, Harjumaa, Eesti
E-post: annika.lall@sisekaitse.ee
Tel: + 372 670 7419

Silvia Kaugia
Tartu Ülikool
Näituse 20, Tartu, 50409, Eesti
E-post: silvia.kaugia@ut.ee
Tel: +372 737 5386

30 Siseministerium, *supra nota* 25.

BitCoin: General and Criminal Analysis of the Decentralized Virtual Currency

Daniel Eszteri

Budapest Police Headquarters, PhD student at University of Pécs

Keywords: *Bitcoin, virtual currency, decentralized payment system, anonymity, cybercrime*

Introduction

We can make money in many different ways. We can earn it, receive it as a present, steal it, counterfeit it, or find it on the street. These ways are traditional in our everyday world, whether legal or illegal, but what happens when a new type of money is invented?

There is a new virtual currency, Bitcoin, which exists only on the internet. It is an independent currency consisting only of bits and bytes, but not represented by bank notes or physical coins. There is no cover in terms of gold or stocks, for example – in fact, nothing but the thirty-one thousand lines of the software's source code.¹

The life of this unique virtual currency started in November 2008, when a formerly unknown person, calling himself Satoshi Nakamoto posted his famous essay concerning the creation of a currency which exists only in virtual space on the internet.²

1 Davis, J., "The Crypto-Currency" (2011), <www.newyorker.com/reporting/2011/10/10/111010fa_fact_davis> (01.07.2013).

2 Nakamoto, S., "Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System" (2008), <bitcoin.org/bitcoin.pdf> (01.07.2013).

No-one had previously heard of this mysterious individual, and even the ‘great old experts’ of cryptography remained silent when they saw the name. The pseudonym Nakamoto was only an online profile of a mysterious, faceless hacker who claimed to be a software-engineer living in Japan.

The e-mail address used to publish the paper was registered by an anonymous German domain-registration company, and we can find no other information on the internet. Since then, this interesting person has disappeared into the endless depth of cyberspace for ever, even though in his thesis he gave an answer which had baffled the experts dealing with cryptography and digital currencies since the birth of the world-wide-web.³ Bitcoin software was released in the beginning of 2009, and the first Bitcoin transactions were made using a network established according to Nakamoto’s thesis. This works much as does a decentralised peer-to-peer network (as BitTorrent technology, used for file-sharing via the internet).

The Bitcoin phenomenon immediately raises questions. What is Bitcoin? How much is a Bitcoin worth? How can we pay with this new kind of money? What can we purchase in Bitcoin? How can we obtain, or earn Bitcoin? How does the network operate? Is it safe? What kind of legal framework is involved? Can the currency be used for illegal activities? The paper tries to answer these questions.

1. Brief history of virtual money

The history of money has heavily been influenced by virtualisation, and the first event in this was the introduction of credit cards, which reduced money-circulation by banks. After credit cards digital money, which holds its value in lines of digital code authenticated by the bank’s digital signature, appeared. Digital money must be in accordance with the classical functions of money,⁴ absorb new functions such as security, anonymity, acceptance, different denominations, offline working, different operating systems and hardware dependence.⁵

3 Wallace, B., “The Rise and Fall of Bitcoin” (2011), <www.wired.com/magazine/2011/11/mf_bitcoin/> (17.06.2012.)

4 The classic money functions are: medium of exchange, circulating medium, store of value, accounting function.

5 Infótér, “Bitcoin, a nonkonformista digitalis fizetőeszköz” (2012), <infoter.blog.hu/2012/06/11/bitcoin_a_nonkonformista_digitalis_fizetoeszkoz> (01.08.2012).

Before the coming of Bitcoin, many scientists had already taken up the question of an independent, anonymous and decentralized virtual form of money. The first of these, in the beginning of the 90s, was TIMOTHY MAY and his cyberpunk-enthusiasts,⁶ who tried to popularise his theories on the internet, thinking that privacy-protection would be the most important question in the following years. Members of this group shared their opinions via an electronic mailing list called ‘Cyberpunks electronic mailing list’ founded by May. These theories are summarised in the book ‘Crypto Anarchy, Cyberstates, and Pirate Utopias’, edited by Peter Ludlow.⁷

David Chaum also dealt with the problem in the 90s, and tried to issue totally virtual money – Ecash. His idea failed since both the government and the card issuer were crucial to the system.⁸

Wei Dai improved these thoughts and came up with the idea of B-money in 1998. He said that a virtual currency had to be built on work-mechanisms, and, further, subscribers had to deal with building the resources algorithmically.⁹

Nick Szabó conceived Bitgold in 1998, although it was made public only in 2005.¹⁰ According to Szabó, Bitgold has to be stored in lines of computer code, must be impossible to counterfeit, safely stored, easily transferred and verifiable. The basic issue is that the parties have to minimise trust in a third party. The parties have to share their computers’ calculating powers through a network to solve cryptographic equations.¹¹

These theories advanced the birth of Bitcoin since its system already contains such factors. In the next chapters the Bitcoin system’s working

6 Cyberpunk is a popular genre of contemporary mass culture, a sub-genre of science fiction which takes place in the near future. In cyberpunk stories people live in a huge, overcrowded metropolis, due to which their emotional life is bleak. The feeling to be part of a nation is overwhelmed by being part of a company. Typical characters are the cybercriminal and the IT-expert.

7 Ludlow, P. (ed), *Crypto Anarchy, Cyberstates, and Pirate Utopias* (A Bradford Book, 2001).

8 Zenner, E., „Ecash – Ein existierendes Zahlungssystem im WWW“ (1996), <trumpf-3.rz.uni-mannheim.de/www/sem96s/webrium.uni-mannheim.de/bwl/zenner/seminar/ecash.htm> (01.08.2012).

9 Dai, W., “Bmoney” (1998), <www.weidai.com/bmoney.txt> (01.08.2012).

10 Szabó, N., “Bit gold” (2005), <unenumerated.blogspot.hu/2005/12/bit-gold.html> (01.08.2012).

11 Infótér, “Bitcoin”, *supra nota* 5.

mechanisms will be explained, since this is the only decentralised money system in existence so far.

2. The essential characteristics of Bitcoin

Bitcoin (commonly abbreviated to BTC) is not a concrete, physically existing currency, but virtual money: an amount associated with a so-called virtual wallet. How can we have such a wallet? First, we have to download software, also called Bitcoin, from the internet. We can find this on the official homepage of the virtual currency.¹²

After installation this software functions as a digital wallet on our computer and it stores our virtual money. Our wallet is nothing but a file named 'wallet.dat' on our hard drive.¹³ Therefore it can be stolen from us if some unauthorised person breaks into the system. In the interest of safety, it is advised to make a backup – or there are internet pages where we can upload our wallet and reach it only by using a password.¹⁴ Bitcoin software is open-source, available for almost every operating system, updated regularly and it contains every necessary function for sending and receiving Bitcoin.¹⁵

After successfully installing the Bitcoin-client on our computer, we only need to start it and virtual transactions can begin. (How to obtain 'coins' will be explained later in the paper).

How can we send coins to each other with the wallet-software? We can generate so-called Bitcoin-addresses and these are used for financial transactions. Every user has at least one address. It works logically, similarly to an e-mail address, but we send not text messages and files to other users, but virtual coins.

Our Bitcoin address is generated automatically by the software. The computer program creates a new address for every single transaction, making the system theoretically fully anonymous and safe. When we publish one of our

12 Bitcoin homepage, <bitcoin.org/> (16.10.2011).

13 Wikipedia, "Bitcoin", <en.bitcoin.it/wiki/Wallet> (26.10.2011).

14 Wiki, "Securing your wallet", <en.bitcoin.it/wiki/Securing_your_wallet> (18.10.2011).

15 Gedda, R., "Google releases open-source Bitcoin client" (2011), <www.techworld.com.au/article/380396/google_releases_open_source_bitcoin_client/> (26.10.2011)

addresses on a public forum, the software will use it for more transactions; this happens when we publish it in the hope of donations, or use it for regular, rather than single, transactions. We cannot delete our once-created Bitcoin addresses, but we can navigate among them and see how much we have received or sent.

Every single Bitcoin-address consists of two parts. One is the so-called ‘public key’; the other is the ‘private key’. Our public key can be seen in the application on the ‘Your Bitcoin Address’ line, but the private key stays hidden. The readable form of the public key has 33 characters, starting with number 1 – e.g., *1HCA3fcadYRQk5Sm3WGD2CPxsZqhdRXTY9*. If we wish to send money through the network to others, we must give them this *public key*.¹⁶

The software uses the private key to authenticate transactions. This key also belongs to the randomly generated Bitcoin-addresses but is invisible to other users; it functions as a specific digital signature. The software uses private keys as digital signatures to authenticate every single transaction with the virtual coins. The public and private key pairs are stored in the ‘wallet.dat’ file on the hard drive of the user’s computer. We can only see the private keys in this file, and, if we want our Bitcoin not to be stolen, we do not tell them to anybody. In contrast to this, the public key must always be given to others for a successful transaction.¹⁷ How do these transactions work, and what are the functions of these public and private key pairs?

Every single transaction made through the Bitcoin-network is published on the internet. The traditional financial institutions such as banks protect their customers’ privacy as they hide the transactions from unauthorised persons. In the Bitcoin system privacy protection is solved so that users’ personal data are totally unknown, but the money transaction is made public.¹⁸ For example, when the software generates a new address, we do not have to give any personal data. We do not have to register on the network, but simply start the application, and using the various addresses, the digital ‘coins’ are received and saved on the computer in our electronic wallet. Let us see an example of how the system works.

16 Bitcoin, <bitcoins.hu/bitcoin_faq.htm> (26.10.2011).

17 The Economist, “Virtual Currency – Bits and Bob” (2011), <www.economist.com/blogs/babbage/2011/06/virtual-currency> (17.10.2011).

18 Bitcoin, <bitcoins.hu/bitcoin_geekekekek.htm> (26.10.2011).

Let us assume that Alice wants to send Ben 10 Bitcoin. Ben gives Alice his Bitcoin-address – that is, the public key belonging to the address. This is the 33 character code which the software displays. If Ben has more than one address for his wallet, he could give Alice any of them, or he could simply generate a new one for this transaction. Ben will receive the money and the software saves the amount in his virtual wallet, without reference to the address used. After Ben has told Alice his address, Alice simply clicks on the ‘Send coins’ button. In the next window she enters Ben’s Bitcoin-address and the amount to be sent. Then Alice clicks on the ‘Send’ button, and the human part of the transaction is over. In fact the process has not ended; the software uses Alice’s private key to confirm the transaction, as in signing a contract. The application sends the transaction (visible to all) to the network. This information is that 10 Bitcoin were sent from ‘172Xdzb99rsmwVyZ8HSHgoScmTuEtU3Kgr’ public key address to ‘12HnGCwvS4ES1tRC3JXeEYHuFLs9mzMjF7’ public key address. The software can be used perfectly anonymously since the private keys function as digital signatures; they are not visible on the network, and we can generate a new address for each transaction (hence the public and private key pair).

Later, when Ben wants to send this amount to Charles, he does so in the same way. Charles gives Ben one of his public keys, and then Ben sends the amount to this address. The software signs the transaction also, but now uses Ben’s private key. This transaction is also visible to everyone browsing the network, as mentioned above.

If Diana wants to steal Ben’s Bitcoin, she could not do so by copying Ben’s public key to her digital wallet, since the transaction was signed on the network with Alice’s private key, and this signature certifies that the amount belongs to Ben. For transactions we need both the public and private keys, and Diana does not know Alice’s private key in this case.¹⁹ The following illustrates how transactions work.²⁰

19 Wiki, Bitcoin, <en.bitcoin.it/wiki/Introduction#Transferring_a_coin> (17.10.2011).

20 Nakamoto, “Bitcoin”, *supra nota* 2, p 2.

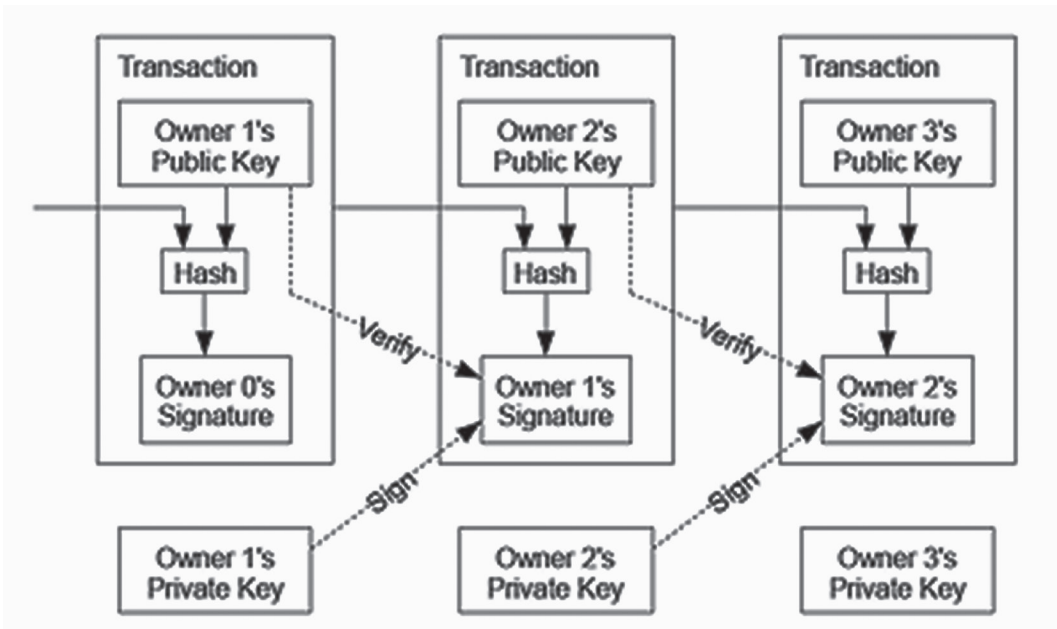


Table 1

3. The decentralised network

According to the table above, the Bitcoin network can be used quite safely, since stealing by changing addresses is technically impossible. Those who use the system cleverly can hide in perfect anonymity, and so the personal data protection problem is also solved, but there is no guarantee that we can spend the same amount twice – which would be a virtual form of counterfeiting. The Bitcoin system makes double spending impossible, as will be shown.

A centralised system (e.g. the classic bank-system) prevents double spending in that all transactions go through a central database which stores them and blocks ‘short’ transactions. The system prevents such an action if a user wants to spend unavailable funds.

The Bitcoin-system is decentralised and there is no central database, server or any organisation to verify transactions. Many decentralised virtual money ideas failed since they could avoid double spending only by using a central verification system. In this way virtual money resembled real-world

currencies, as normal banking systems did such checking. It was, therefore, necessary to find a blocking mechanism to prevent Bitcoin users signing a contract with their private key before making the transaction and ‘selling’ the amount twice.

Solving this problem is a very simple regulation which says that only the first transaction matters; others which include the same virtual money are invalid. The operation of this rule was checked in centralised systems by an independent organ, as in a bank. The decentralised Bitcoin system, however, solves the problem by every transaction being public and visible to anyone.²¹ The system solves this problem technically in the following way.

Firstly, the system runs a hash algorithm on every transaction. Hash algorithms are unidirectional coding methods and are used to encrypt digital information. The algorithm converts the digital data to numbers, called hash-value. If this number is long enough, it makes unique data totally identifiable. The hash value identifies certain data, but we cannot decrypt the original – useful, since, using the number, we can easily identify the data needed.²²

The sender digitally signs (with his private key) a pack consisting of the transaction’s hash-value and the receiver’s public key. It verifies that the sender wanted to send this particular sum of virtual money to the receiver.²³ There is a register of the hashes, addresses and the digital signatures on the Bitcoin-network in the so-called blocks. We can browse these blocks on the blockexplorer.com website. These blocks are small databases, and every single Bitcoin transaction’s information can be found in them. Differently from the traditional banking system, in the Bitcoin network it is not the accountholder’s data which are public, but those of the transaction. The Bitcoin client downloads every single block from the network to the user’s computer, and later the new ones also. The safest bank data-system does not have such a level of redundancy.²⁴ The database consists of every single successful Bitcoin-transaction to be found on every single Bitcoin-

21 *Ibid*, p 6.

22 Programozas Wiki, <wiki.prog.hu/wiki/Hash> (26.10.2011).

23 Bitcoins homepage, <bitcoins.hu/bitcoin_geekekekek.htm> (26.10.2011).

24 *Ibid*.

user's computer, and it is permanently updated through the network. At least six other computers have to legitimise a transaction on the network to be successful.²⁵

In time this method will not be able to be maintained, since the growth of blocks means that the size of the transaction register will also grow.²⁶ This, however, is a future concern. There will be more about the role of the blocks in the later chapters of the study.

The receivers of the amount transferred can only identify themselves (and use their virtual money) if they have the private key belonging to the public key in the packet. The public and private key pairs are stored in the virtual wallet (wallet.dat file) on the hard-drive of our computer. These files store the most important information in the world of Bitcoin, and so it is advisable to create a backup frequently. The information stored in the virtual wallet is compared with that in the blocks, and this is how the software counts how many Bitcoin we have. According to Nakamoto, a Bitcoin is nothing more than *a chain of digital signatures*.²⁷ We can compare Bitcoin to registered securities in this way, since their holder is listed in their registers – together with when they were transferred to someone else.

4. Bitcoin mining

If Bitcoin has no central issuer, then how can we obtain some? We can buy from other users or we can begin to produce them ourselves.

How can we produce? The virtual coins are generated on the nodes of the Bitcoin network, when computers find the solution to a mathematic problem.²⁸ If we want to be part of Bitcoin creation, then, first of all, we have to download software which uses the computing power of our computer's processor or video-card to solve such algorithmic problems on the network. These applications are called "mining-software" and work completely

25 Szedlák, Á., "Kábítószerteljesztők is érdeklődnek az új internetes pénz" után (2011), <www.origo.hu/techbazis/internet/20110615-bitcoin-a-torrentrol-mintaztak-az-internetes-penz.html> (18.10.2011)

26 Bitcoin Wiki, <en.bitcoin.it/wiki/Blocks> (17.10.2011)

27 Bitcoin homepage, <bitcoin.hu/?page_id=316> (27.10.2011)

28 Bitcoins homepage, <bitcoins.hu/index.html> (16.10.2011)

independent of the ‘wallet’ software.²⁹ When we manage to solve an algorithm, a block which stores virtual coins and contains every single transaction carried out with them is created. If we find such a block today (February 2014) worth 25 Bitcoin, it appears in the virtual wallet after 10 minutes (the lead-time of the system). We can then spend it or change it freely. We can solve such algorithms alone (‘solo-mining’) or join a mining community known as a ‘mining pool’. More than one user joins a mining pool, and they have their computers work together to create Bitcoin on the network. The difficulty in solving an algorithm depends on how many computers are joined to the network at the same time. It is more difficult to solve a problem if more computers join and easier with fewer.

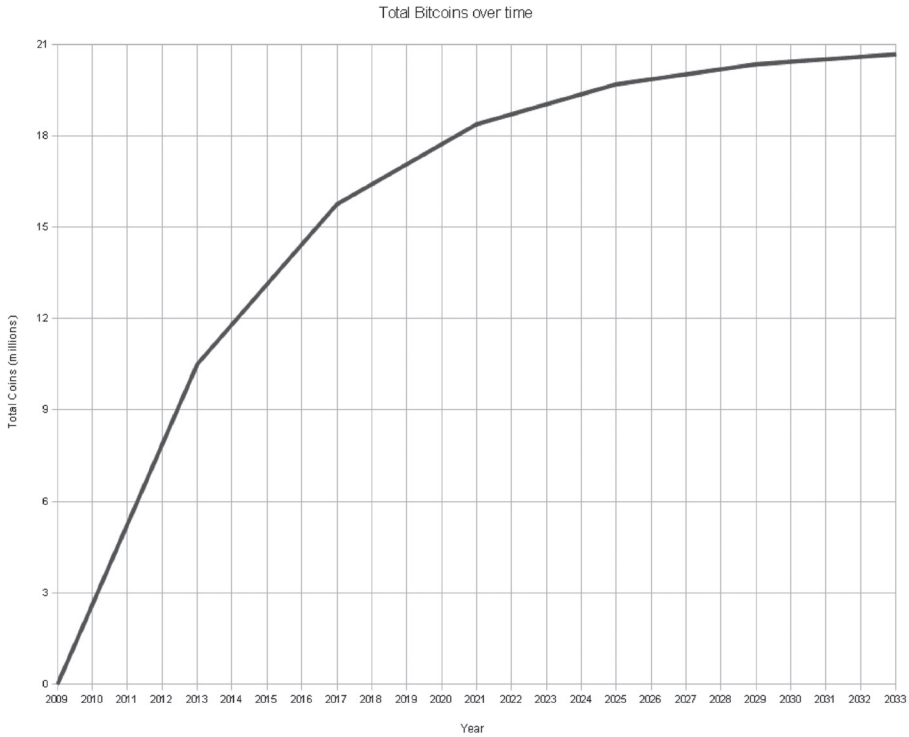
Bitcoin, however, cannot be created in unlimited quantities, since they would become valueless at the same time. The system solves this problem by predetermining the maximum quantity of Bitcoin which can be created. Moreover, the amount of Bitcoin created when finding the solution to an algorithm depends on the current number of blocks on the network. One block is worth 50 Bitcoin for the first 210,000 block findings. This means that, when a miner finds the solution to a mathematical problem, he receives 50 Bitcoin in return, or this amount will be divided among the miners in a pool. According to the system, one block finding will be worth 25 Bitcoin for the next 210.000 blocks, after which 12.5 coins, then 6.25 and so on. In the first four years of the Bitcoin-network 10,500,000 virtual coins will be created (210,000 blocks multiplied by 50 Bitcoin).

The amount halves every fourth year, and so in the second four-year period 5.250.000 coins will be found (210.000 blocks multiplied by 25 BTC), in the third period 2.625.000 and so on.

With time fewer Bitcoin are mined and it takes longer to mine them. The final number of Bitcoin will be 21,000,000 and the last block to produce them will do so in 2140, after which the number in circulation will be constant.³⁰ This process is illustrated in the following graph.

29 We Use Coins, <www.weusecoins.com/mining-guide.php> (26.10.2011).

30 Bitcoin Wiki, <en.bitcoin.it/wiki/Introduction#Creation_of_coins> (16.10.2011).



Graph 1

5. How much is a Bitcoin worth

Our money can be changed on some special exchange web-pages, where we can change our funds to Bitcoin using a bank wire transfer. It is accepted as a paying option by various online suppliers, and it can be used to donate to organisations. Bitcoin can be used as a totally decentralised, digitalised and anonymous virtual currency, which is backed by no specific legal entity, as it is transferred via a peer-to-peer network directly between users and involving no central authority.³¹

There are more and more web-pages to be found on the internet which accept Bitcoin as a paying option. The most popular Bitcoin-USD exchange operates under the domain mtgox.com. It is a little difficult to give the exact

31 Grinberg, R., "Bitcoin: An Innovative Alternative Digital Currency", <ssrn.com/abstract=1817857>, p 3 (26.10.2011).

value of a Bitcoin, due to the constant and sometimes drastic exchange rate fluctuations. In 2009, soon after the Bitcoin system was created, a single unit was worth no more than a few cents. Then it was easy to earn coins: with a normal PC one could even mine 1,000 Bitcoin. The solving of mathematic algorithms was much easier for computers, as fewer were connected to the net. After a while people began to discover the new currency and the possibilities in the network. As a result more and more users started to mine coins, and the demand rose rapidly. In December 2010 a Bitcoin was worth about 25 US cents, but three months later exchange rates had the two currencies at the same price. Thanks to media hype, in June 2011, 1 BTC was worth about US\$ 30³². But this attention had also its dark side, since the underworld began to pay attention to Bitcoin, too. At the end of June 2011 a hacker group attacked the Bitcoin exchange site mtgox.com, and managed to steal more than 60.000 user's uploaded virtual wallets. The exchange rate fell steeply and the fall lasted until the end of 2011.³³ In 2012 the rate began to rise again.

The second big media hype in the history of the currency was in the first three months of 2013 and caused a so-called 'Bitcoin-bubble' in April, when the rate ran too high. After a exchange rate was around 266\$/1BTC trading suddenly stopped and the rate fell steeply back again to 77\$.³⁴ In October and November 2013 traders gave more than 1200\$ for a single BTC, but the rates fell back to 600\$, when the Chinese central bank prohibited the handling of Bitcoin transactions by financial organizations. They also said that private persons could continue to trade it on their own risk.³⁵ This market behaviour shows us that Bitcoin is such a new phenomenon, that it is hard to predict anything about its future, since stable behavioural norms have not yet emerged.

32 Bitcoin homepage, <bitcoin.hu/?p=74> (26.10.2011).

33 Mick, J., "Inside the Mega-Hack of Bitcoin: the Full Story" (2011), <www.dailytech.com/Inside+the+MegaHack+of+Bitcoin+the+Full+Story/article21942.htm> (26.10.2011).

34 Isidore, C., „Bitcoin bubble may have burst" (2013), <money.cnn.com/2013/04/12/investing/bitcoin-bubble/index.html> (02.06.2013).

35 Bloomberg News 5. December, 2013. <www.bloomberg.com/news/2013-12-05/china-s-pboc-bans-financial-companies-from-bitcoin-transactions.html> (02.01.2014).

6. Rivals of the new currency

Bitcoin has at least three competitors on the market. The traditional internet payment options which make online commerce easier belong to the first group, the currencies of social networks and online games to the second, and official national currencies to the third.

6.1. Traditional online paying options

The most common option for online payment is PayPal, with which we can transfer our real-world money to a virtual PayPal-account, and buy, quickly and easily, goods in various online stores. It is similar to Bitcoin but lacks the decentralised and anonymous features. However, it is unlikely that Bitcoin can be a serious rival to traditional methods of payment, as most customers do not care about such features. They like to see prices in EUR or USD instead of BTC, and most people will accept a brand new, unknown currency only reluctantly.³⁶

The only advantage of Bitcoin is that there are no transaction costs. An article mentions that employees working abroad regularly send money home to their families. A proportion of the amount transferred is taken by banks as transaction costs, but the use of Bitcoin would remove this problem.³⁷

6.2. Currencies of virtual worlds

Another interesting area of online commerce is trading in online games, or in the so-called virtual worlds. Most online role-playing games have their own currencies and we can buy virtual goods for our avatars in the game world. Even such games exist where we can change virtual money to real-world currencies, as in Second Life.³⁸ Facebook recently introduced Facebook's credit system, with which we can change our money to credits. With these credits we can buy virtual goods (e.g. virtual potatoes) in the network's applications such as Farmville.

³⁶ Grinberg, „Bitcoin“, *supra nota* 31, p 13.

³⁷ Bitcoin homepage, <bitcoin.hu/?p=1007> (20.10.2011).

³⁸ Second Life is an interactive virtual reality, which is playable on the internet since 2003. Developer: Linden Lab. Homepage: <secondlife.com/> (01.07.2013).

Developing such virtual economies takes much time and knowledge, and it also requires constant attention from the developers, who tend to charge for costs for transactions and changes. In *Diablo III*³⁹ we can even buy (for US\$ in the game's real-money auction house) a magic sword for our character, but we must also pay a transaction fee.⁴⁰ Bitcoin-based commerce can be accepted more easily by online 'gamers' since it is not strange for them to trade with the virtual currencies of fantasy worlds and then exchange these for real-world money. It is true that the developing companies are behind these virtual markets and pay close attention to them, but they also mean security, since users can apply to them in the case of misuse.

Bitcoin itself could be an excellent option for introducing a common virtual currency in game worlds. Software developers would save time and money were they to fix prices in a common virtual currency, whilst transfers would also be simpler. For this Bitcoin would be perfect.

6.3. Official national currencies

Could Bitcoin be a rival to official real-world banknotes and coins, the banking system behind them and the legal guarantees? In this, as in online transactions, Bitcoin has both advantages and disadvantages. Minimising transaction costs is important, but online payment can be difficult in some situations. Nevertheless, there are already restaurants and shops around the world where we can pay with Bitcoin.⁴¹ The biggest disadvantage of virtual money is at the same time its greatest advantage – that is, there is no legal entity behind it, and it lacks central control. The value of a Bitcoin was 2,000 times more in June 2011 than in the beginning of 2009, but it then shrank to 1/30 following the news of hacker attacks against the exchange site. This is possible as the value of a virtual currency is based only on supply and demand. Deflation being calibrated into the system and becoming better known among internet users suggests that, before long, rates will be more stable.

39 *Diablo III* is a hack and slash type online role-playing game, playable since May 2012. Developer: Blizzard Entertainment. Homepage: <eu.battle.net/d3/en/?-> (31.07.2012).

40 *Diablo3.hu*: "Tisztázzuk a hallottakat: Real-Money Auction House" (2011) <diablo3.hu/2011/08/02/tisztazzuk-a-hallottakat-real-money-auction-house/> (20.10.2011).

41 Roberty, D., "The clock is ticking on Bitcoin" (2011), <tech.fortune.cnn.com/2011/06/17/the-clock-is-ticking-on-bitcoin/> (20.10.2011).

7. The future of Bitcoin

Behind national currencies lie government guarantees, but Bitcoin is backed by no legal entity. Facts, however, do show that there is demand for the new virtual currency and its users trust the system. The case below illustrates that such currencies do have a reason to exist.

In 2011 Reuben Grinberg compared Bitcoin in one of his essays to the ‘Iraqi Swiss dinar’, as that was the only currency in history not backed by any state guarantee, by a valuable raw material such as gold or commodities, despite which it stayed on the market for over 10 years.

An interesting monetary situation evolved in Iraq after the Gulf War of 1991. Before the war Iraqi bank-notes were printed with Swiss platens in England, but after the war, because of the embargo, this was no longer possible and so new notes were printed locally in Iraq and in China. The quality of the new notes was bad and counterfeiting began to increase. Sometimes the forged notes were of better quality than the original ones. Due to the war, the autonomous territory of Kurdistan became *de facto* independent, although it never declared itself as such *de jure*. The new, poor quality banknotes were not accepted in Kurdistan, but people continued to use the old dinars which had already been withdrawn in other parts of the country. The exchange rates of the two currencies soon started to diverge and a new currency came into being called the ‘Iraqi Swiss dinar’. There was no central bank, or official exchange rate – and even no guarantee of value. However, in Kurdistan new notes were not printed and so Swiss dinars did not lose value, even if, with wear and tear, a little deflation was seen.⁴²

After the 2003 US occupation of Iraq, the interim government issued new currency and allowed people to change it for Swiss dinars. The central bank gave 150 New Dinars for every Swiss Dinar. This shows that a currency can remain in use, even if not backed by government guarantee when the market accepts it as money and trusts it.⁴³

42 Wikipedia, <hu.wikipedia.org/wiki/Iraki_din%C3%A1r> (26.10.2011).

43 Grinberg, „Bitcoin“, *supra nota* 31, pp 18-19.

8. The legal status of Bitcoin

The only certain thing that we can say about the legal status of Bitcoin, is that it is legally regulated nowhere in the world. Due to its economic behaviour, the uncontrollable, independent virtual currency bypasses every law made so far, and it is located in a so-called ‘legal grey area.’ In this chapter I shall examine Bitcoin’s status in Hungarian law.

8.1. Bitcoin as money

A basic question must be about whether countries will ban Bitcoin as money. In most of the world the exclusive right to issue money belongs to the central bank of the state. The period in the USA between 1837 and 1866 is called the ‘Free Banking Era’ since at that time almost anyone could issue their own money and more than 8,000 types of currency were traded on the market. If an issuer went bankrupt, closed, moved or suspended activity, the issued money simply became worthless. The National Bank Act ended this practice in 1863 as it banned issuing private money.⁴⁴ Many countries use such regulations to limit competition between the private sector and the government. For example, in Hungary the exclusive right to issue money belongs to the Hungarian National Bank.⁴⁵ Bitcoin has no central issuer, but the coins are generated in the nodes of the network by the users’ computers. Anyone who runs a mining software or is a member of a mining pool, counts as a Bitcoin issuer. As Bitcoin is generated by various users around the world, it would be impossible for a state to ban them in the absence of international action against mining.

At least one private currency; the Liberty Dollar, was a victim of such banning action. It was developed and issued by BERNARD VON NOTHAUS in the USA between 1998 and 2011. He created it to avoid USD inflation.⁴⁶ Many people used the currency, and, after some time, the government paid attention and finally banned it as a ‘false currency’. Unlike Bitcoin, Liberty Dollars were backed by gold, silver and other commodities, and it appeared

44 Wikipedia, <hu.wikipedia.org/wiki/P%C3%A9nz#Mag.C3.A1np.C3.A9nz> (24.10.2011).

45 Act LVIII of 2001 about the Hungarian National Bank, in force 01.07.2013, section 4 paragraph (2).

46 Wikipedia, <en.wikipedia.org/wiki/Liberty_Dollar> (26.10.2011).

on the market in banknote and coin form.⁴⁷ According to the justification of the judgment, the action was not to be interpreted as an attack on private currencies, but to prevent fraud and counterfeiting.⁴⁸

Due to these problems Bitcoin cannot be classified as a traditional currency, since legal regulations cannot be applied. Could it be interpreted otherwise, as a security, a right- representing asset, an intellectual product or commodity?

8.2. Bitcoin as intangible property

We can divide a legal entity's property into active and passive parts. Active property embraces assets such as objects, intangible properties and demands.⁴⁹ Intangible properties are rights which have an expressed value in money, such as the right of land use, the right of beneficial ownership, the right of intellectual property use or the right to manage the assets of another person.

If we look at the value of Bitcoin owned by a certain user and attempt to interpret it in some way, we have intangible rights. Can we interpret this as someone's intellectual property and a related right of use?

We cannot regard a certain Bitcoin amount created on the internet as an intellectual creation, since blocks are created by the user's computer solving mathematical algorithms. According to Hungarian copyright law and international norms, the solution to a mathematical problem is not protected by copyright.⁵⁰ After its creation the right to use a unit belongs to the user whose computer solved the algorithm. Due to the nature of the system, a Bitcoin does not have an owner and cannot be deemed as intellectual property, as it is merely data created by mathematical algorithms on a computer's hard drive in the virtual wallet file. The user of a unit is the person who has the wallet file on his computer.

47 Morrison, C., "Liberty Dollar creator convicted in Federal Court" (2011), <www.citizen-times.com/article/99999999/NEWS01/110319006/Liberty-Dollar-creator-convicted-federal-court> (18.03.2013).

48 Lipsky, S., "When Private Money Becomes a Felony Offense" (2011), <online.wsj.com/article/SB10001424052748704425804576220383673608952.html?mod=googlenews_wsj> (24.10.2011).

49 Lábady, T., *A magyar magánjog (polgári jog) általános része* (General part of the Hungarian private law, civil law) (Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002), pp 291-292.

50 Act LXXVI of 1999 on Copyright, in force 08.02.2014, section 1, paragraph 6.

8.3. Bitcoin as intellectual property

There could, however, be an alternative view if we look at the file which contains Bitcoin and try to analyse it legally. Wallet.dat can be found on the hard drives of computers. Its function is to hold public and private key pairs for Bitcoin. Every user has a unique file. It is possible to make a copy, but this will not double the available amount. When someone uses coins to make a transaction, the contents of the file change. Despite this, we cannot treat wallet.dat as someone's intellectual creation, since copyright law does not treat money transactions in this way. So, wallet.dat is not protected by copyright law and does not belong to a user's intellectual property; it is merely a file on the computer which can be owned, used, copied and altered in content, but only by Bitcoin client software.

8.4. Bitcoin as a commodity

Given the use of electricity and the computer's computing capabilities, Bitcoin emerges as a special commodity which can be traded as goods or services on the virtual market.

According to Hungarian legal regulation of stock exchanges Bitcoin could be treated as a special digital commodity if it is traded at a stock exchange.⁵¹ But in other situations Bitcoin behaves more like money on the market and not as a special commodity, for example when persons do not trade Bitcoin using exchange sites, but buying goods on it in web shops. The problem is that legislation has not dealt with legal issues of decentralized virtual currencies so far.

In my former essay about Bitcoin I classified it as special decentralized money.⁵² New behaviours on the market of crypto currencies show that traders buy Bitcoins not to spend them in web shops, but to invest to it as a special treasure-forming device like gold, silver or platinum. Many Bitcoin-investors speculate on the rise and fall of exchange rates to make profit.⁵³

51 Act CXX of 2011 on capital market, in force 01.01.2014, section 5, paragraph 1, point 7.

52 Eszteri, D., "Bitcoin – Anarchist money or Currency of the Future" — *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata* (Hungary 2013).

53 Lee, T. B., „Bitcoin startup raises a record of \$ 25 million. Is this a Bitcoin investment bubble?“, *The Washington Post*, 12.12.2013 <www.washingtonpost.com/blogs/the-switch/wp/2013/12/12/bitcoin-startup-raises-a-record-25-million-is-this-a-bitcoin-investment-bubble/> (02.01.2014).

We cannot classify this new virtual currency by using the existing law, but, due to its nature, Bitcoin is more akin to a special digital commodity in most situations.

But it is all the same that we treat it as commodity or money, because these are considered as assets and are capable of appropriation according to civil law.⁵⁴ Since users treat Bitcoin so, we can regard it as a ‘virtual thing’ or ‘virtual asset’. Custom and practice also shaped the behaviour with which users treat Bitcoin and use it as a valid medium of exchange on the market. The law was not prepared for such an invention, and so Bitcoin’s legal status has not been clearly regulated yet. Fortunately the debate about the legal status of the crypto currency is evolving rapidly around the world with some countries such as Thailand⁵⁵ banning Bitcoins outright, some countries such as Germany⁵⁶ stating Bitcoin entirely legal, and other countries such as China⁵⁷ limiting some uses of Bitcoin while stating others are legal. The ideal solution would be an international regulation of virtual assets and crypto currencies.

9. Bitcoin as a possible criminal tool

As mentioned earlier, the anonymous currency can be a perfect tool in the hands of criminals for reaching their goals. Such law enforcement authorities such as the FBI have dealt with the question recently in a major report which has already been leaked to the internet.⁵⁸ It may be interesting to examine the ‘Bitcoin-problem’ from this point of view also, since the anonymous transfer of money seems, at first sight, to be the basis for money laundering. Is Bitcoin’s appearance really so great a problem for the jurisdiction as it seems? What is the danger to the system and how can damage be prevented? In this chapter I try to answer these questions.

54 Act V of 2013 on the Civil Code of Hungary, in force 15.03.2014, section 5:14.

55 The Telegraph, “Bitcoins banned in Thailand”, <www.telegraph.co.uk/finance/currency/10210022/Bitcoins-banned-in-Thailand.html> (08.02.2014).

56 CNBC, “Bitcoin recognized by Germany as ‘private money’”, <www.cnbc.com/id/100971898> (08.02.2014).

57 BBC News, “Bitcoin sinks after China restricts yuan exchanges”, <www.bbc.co.uk/news/technology-25428866> (08.02.2014).

58 Federal Bureau of Investigation, Intelligence Assessment: “Bitcoin Virtual Currency: Unique Features Present Distinct Challenges for Deterring Illicit Activity”, 24.04.2012, Online: <cryptome.org/2012/05/fbi-bitcoin.pdf> (31.07.2012).

9.1. Advantages and dangers of the lack of central control

Due to the Bitcoin network features that users give no personal information about themselves and that there is no central control authority behind the system, the identification of suspect transactions and users or obtaining transaction logs seem impossible at first sight. Nevertheless the network has features which can help us track transactions and link them to someone. First, every transfer is public and can be seen on www.blockexplorer.com or <http://blockchain.info>.⁵⁹ We do not have to request transaction records from authorities or financial institutions, since they can be browsed freely on the internet. Every single transfer made by a suspect Bitcoin address can be followed along the chain.

However, it is not guaranteed that the person behind a transfer can be identified since the information includes no personal data – especially not the sender's or receiver's IP address – but merely the amount transferred between two public keys.

We have to keep in mind that most people use Bitcoin as a simple, anonymous, online payment tool and not as a currency to replace real world money. Most users buy Bitcoin for a certain purpose (for example to buy something from a web shop), but sooner or later they change back to real world currencies.

It was mentioned earlier that official currencies can be changed to Bitcoin and back on some special exchange websites, such as the Japan-based Mt-Gox (<http://mtgox.com>). To use services offered by the website, users have to register an account and give it an account name, password and e-mail address. This information is not too serious, but it can be a good starting point for further identification. The operators of the website could confirm whether or not someone is the user of a certain Bitcoin-address registered on their website. If the answer is yes, they could provide further information such as the registered account name, e-mail address or IP-addresses used during logins.⁶⁰ Also such exchange sites exist which asks for the bank account numbers of users, and so the service providers can transfer the amount changed in real world money. A bank account's

⁵⁹ Nakamoto, "Bitcoin", *supra nota* 2, p 6.

⁶⁰ Federal Bureau of Investigation, *supra nota* 58, p 10.

transactions and documents concerning the owner of the account mostly provide enough information to identify a person.

According to the FBI, it is good to keep in mind that some users publish their Bitcoin addresses on online forums in their comments.

9.2. Money laundering with virtual currencies

It seems that Bitcoin could be an ideal tool for hiding money made by committing crime – money laundering – because of the anonymous paying opportunity and the absence of transaction costs. According to the FBI's analysis, this is possible since such attempts have happened recently with other virtual currencies. These can be simple electronic payment tools such as WebMoney, or virtual currencies of online role-playing games such as gold in the World of Warcraft.

A good example is of when an online, organised crime group changed their crime-related money to an online game's virtual currency on a special exchange website. Later they bought several virtual items using the virtual world's in-game market and sold them to other players for real-world 'clean money'.⁶¹ Popular in-game currencies can be changed to real world money on several websites. There are also such online games where the developers have made it possible to exchange virtual money for real currencies via the game client itself (for example in life-simulator Second Life or in the fantasy role-playing game Diablo III).

To revert to our original topic, it is possible (criminally) to commit money laundering when someone uses Bitcoin-exchange as a *modus operandi*. He changes criminally acquired money to Bitcoin and then forwards this to various addresses. On the other hand, it is possible to track the transactions because they are public and can be accessed by everyone on the internet. Information could also be made available in the log files of exchange websites where people can change their Bitcoin to real-world currencies.

It could be difficult, however, to reach a specific exchange-website's ad-

61 *Ibid*, p 7.

ministrators, when the HQ of the law enforcement authorities and of the company which operates the website are not in the same country. Let us take a Hungarian authority which wants information on a Bitcoin public key user from the exchange site mtgox.com as an example. The web page is maintained by Tibanne Co. Ltd. a company registered in Japan and operating the site from there.⁶² From Japanese (and from almost all other foreign) authorities it is possible to obtain such data in criminal procedure via a formal legal request. The procedure can last for many months due to assessment and translation. Under Hungarian law this procedure is regulated by Act XXXVIII of 1996 on International Legal Assistance. It can also happen that, by the time this official legal assistance reaches the foreign authority, the company has already deleted the logs from the database (for example, the IP addresses using a certain profile). It could be expedient for Bitcoin exchange sites to maintain an online request service for law enforcement authorities, where they can ask for logs or other information rapidly. Sadly this is not the case with any website to date.

More difficulties can surface when exchange companies register themselves in countries which are not obliged by international agreement to share data and information. It is not yet the case that companies convert their homes into offshore centres, but the possibility should not be ignored.

Tracking is more difficult when the exchange is not done on the internet, but in real life, from hand to hand, or when Bitcoin from different addresses is accumulated or distributed etc.

We can find special websites tailor-made for Bitcoin laundering to maintain user anonymity. One is <http://bitcoinlaundry.com/>, a central Bitcoin-address where users can send their Bitcoin which the operator then forwards to another given address for a small fee.⁶³

62 Informations about the company on the webpage of the Tokyo Chamber of Commerce: <www.tokyo-cci.or.jp/english/ibo/2353440.htm> (31.07.2012).

63 Bitcoin, Wiki, <en.bitcoin.it/wiki/Bitcoin_Laundry> (31.07.2012).

9.3. Bitcoin theft

Bitcoin represents a certain value on the internet, and so we should keep in mind that they could be a possible target for thieves, as is real-world money. Despite money-laundering Bitcoin-thefts are already documented in the literature and in the media, and more such incidents can be expected in the future.

The most important factor in these abuses is the virtual wallet file (wallet.dat) which contains the actual amount of a user's Bitcoin. If someone deletes this file – and has not made a backup – he or she could lose access to the Bitcoin forever. Bitcoin will not be deleted from the system, but the user loses the public and private key pairs which are crucial for access and transactions. As already mentioned, Bitcoin is located in a 'legal grey area', but it behaves in the virtual space in most situations as digital commodity, in fewer situations as money, and so it is advised to treat it so in legal practice. According to Hungarian civil law, money is treated as 'things', and since, under Act C of 2012 on the Hungarian Criminal Code, Section 370, the subjects of theft should be only alien things, we should treat property abuses with Bitcoin as theft, at least in Hungarian relations. This classification could cause many problems due to Bitcoin's dubious legal status. Sometimes a Bitcoin-related abuse should be classified as '*traditional*' fraud (section 373 of the Hungarian Criminal Code), *information technology system fraud* (section 375), *breaching information technology system or data* (section 423), or *compromising or defrauding the integrity of information technology system or device* (section 424), or possibly an accumulation of these. We have to take every circumstance of the case in consideration to choose the correct classification. Because of its nature the computer environment is essential for Bitcoin-related abuses, and so it could be better to classify such crimes as computer crimes (sections 375, 423 or 424 of the Hungarian Criminal Code) than thefts. Even so, due to its nature Bitcoin behaves more like 'things' (e.g. money) than data. This forced classification stems from the outdated law. It would be useful in the future to update the (non-existent) regulation of virtual 'things'.

To look at some examples, the most cited event was the ominous hacking attack against exchange site MtGox, when the virtual wallets of many users were stolen. If we would like to classify this crime in relation to Hungarian law, the right interpretation would be *information technology system fraud*

(section 423) and not *theft*. According to text of the code, this type of crime is committed when a person overrides or infringes the user privileges, modifies the data stored in the computer system and causes certain amount of damage in this context. In the case referred to the hackers monitored and used the security gaps of the Bitcoin exchange site to break into the system and steal the virtual wallets.

Another case arose when, in June 2011, a Trojan virus began to spread on the internet and tried – using the default access path for wallet.dat – to send the virtual wallet file to a Polish server for the cybercriminal.⁶⁴ The virus – called Infostealer.coinbit – was not a significant danger for Bitcoin users, because it only knew the default access path for wallet.dat, and even a simple firewall could block it when it tried to send the file through the web. In Hungarian law we should classify the virus programmer's behaviour as a crime regulated in section 424 of the Hungarian Criminal Code. This crime is committed by the person who, to commit the criminal activities defined in Section 375, or 423 creates, obtains, distributes or trades, or otherwise makes available computer software, passwords, entry codes, or other data with which to gain access to a computer system or network. If the virus had managed to send the virtual wallet to the cybercriminal, than he must be responsible for committing the crime regulated in section 375, too.

It is more sophisticated criminal behaviour when somebody steals virtual money not directly, but tries to impact other computers to mine Bitcoin, creating a Bitcoin-miner zombie network without the permission and knowledge of the owners of participating computers.⁶⁵ Computer networks created with such illegal intent are called botnets.⁶⁶ At first the cybercriminal needs to install – somehow – a virus on the target computer that uses its video card's or CPU's computing power to mine Bitcoin. This could be achieved most easily by spams (unsolicited bulk messages) or phishing websites. If the victim opens a link in an unsolicited advertisement message, or visits such harmful webpages where he has to give out personal information (e.g. e-mail address, Facebook-profile and passwords related to them) the virus could be easily downloaded to the computer.

64 Information about the virus: <www.symantec.com/security_response/writeup.jsp?docid=2011-061615-3651-99> (08.07.2012).

65 Federal Bureau of Investigation, *supra nota* 58, p 8.

66 Wikispam webpage, <hu.spam.wikia.com/wiki/Botnet> (31.07.2012).

An example of this phenomenon was the malware named ZeUs, which used the computer's resources to illegally mine Bitcoin. This harmful software spread through deceptive advertisements posted to various websites in the first half of 2011.⁶⁷

Other sources mention that larger computer networks would be ideal for cybercriminals to target for joint Bitcoin-mining (e.g. a company's or a university's local network). This technique is more expedient, because effective mining typically requires excessively high calculating power.⁶⁸ Sections 423 and 424 are normative for legal classification of this behaviour also, in that harmful software prevents the normal functioning of a computer, in addition to which virus-distribution is also independent criminal behaviour.

The European Commission's Recommendation No. C7-0293/10 deals with such problems, and draws up good suggestions for the harmonisation of the legal framework of member states for attacks against informatics systems. *Inter alia* that creating botnets for committing cybercrime should be an aggravating circumstance in the criminal codes of member states.⁶⁹

9.4. Buying illegal goods with Bitcoin

There are several pages on the internet where Bitcoin can be used as a paying option. We can browse clothes, books, trinkets or computer parts.⁷⁰ These are quite innocent everyday goods, but Bitcoin, due to its anonymous, decentralised system, can be a good tool in criminal hands.

According to an article published on gawker.com on June 1, 2011, there was a webpage where any drug imaginable could be bought.⁷¹ The page was called SilkRoad and could be visited only through a special anonymous browser

67 Segura, J., "Zeus, Bitcoin and the Ub3rhackers" (2012), <blog.sparktrust.com/?p=572> (10.07.2012).

68 Bitcointalk webpage, <bitcointalk.org/index.php?topic=11506.0> (10.07.2012).

69 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on attacks against information systems and repealing Council Framework Decision 2005/222/JHA.

70 Bitcoin, Wiki, <en.bitcoin.it/wiki/Trade> (02.06.2013).

71 Chen, A., "The Underground Website Where You Can Buy Any Drug Imaginable" (2011), <gawker.com/5805928/the-underground-website-where-you-can-buy-any-drug-imaginable> (18.10.2011).

called Tor (The Onion Router).⁷² After some search and registration effort one could look at the world's largest drug market, where anything from marijuana to heroin or LSD could have been ordered. However, drugs are not everything: we could find tools for growing or producing drugs, or even order ammunition, registration codes for websites, licences etc. We could pay only with one type of currency: Bitcoin.⁷³ The anonymous marketplace was shut down by FBI on 2. October 2013.⁷⁴

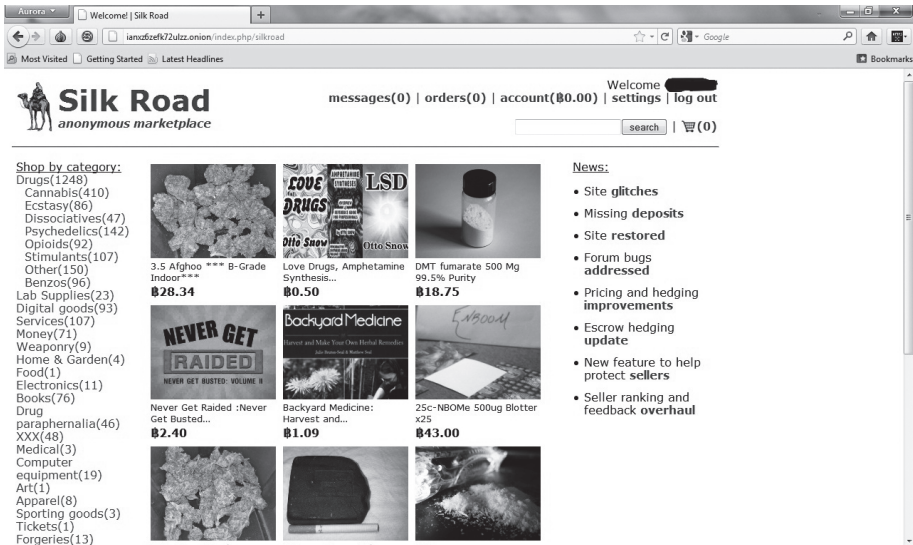


Figure 1

Sadly, virtual money can be an excellent tool for criminal activities, because it is nearly impossible to trace who sent what amount to whom. However, in my opinion, the virtual currency will not become the prime currency of crime, as it is more likely that they are only a small group among the Bitcoin using community. Anonymous payment and money laundering were present in the crime world before Bitcoin surfaced.

72 The Tor Project homepage, <www.torproject.org/> (18.10.2011).

73 Fischermann, T., „Anarcho-Geld“ (2011), <www.zeit.de/2011/27/Internet-Bitcoins> (19.10.2011).

74 Index.hu, „Az FBI lecsapott a web sötét oldalára“, <index.hu/tech/2013/10/03/az_fbi_lecsapott_a_web_sotet_oldalara/> (27.01.2014).

10. Conclusion

Governments of the Industrial World, you weary giants of flesh and steel, I come from Cyberspace, the new home of Mind. On behalf of the future, I ask you of the past to leave us alone. You are not welcome among us. You have no sovereignty where we gather. We have no elected government, nor are we likely to have one, so I address you with no greater authority than that with which liberty itself always speaks. I declare the global social space we are building to be naturally independent of the tyrannies you seek to impose on us. You have no moral right to rule us nor do you possess any methods of enforcement we have true reason to fear.⁷⁵

The Declaration of the Independence of Cyberspace was written by John Perry Barlow on 8th February 1996 and its starting lines reflected whenever the regulation of the internet is in question. With its technical development, the web will always stretch the law, and so it is impossible to regulate it effectively in every detail, as there will always be zones and loopholes uncovered. The Declaration states that governments simply do not have power over this field of human activity. The Bitcoin phenomenon is also a good example, since it raises unprecedented questions - due to its modernity.

The technology behind the virtual currency is a novelty, which means a paradigm shift without parallel among financial systems, and it is still unclear what may become of it, since the tools necessary for its greater evolution are still under development.

Even such views exist which say that it is pointless to look at Bitcoin as money, but more as a protocol with which we can send money to everyone in the world through the internet. It is irrelevant how much a virtual unit is worth since, sooner or later, we will exchange it for real world currencies or buy different products with it.⁷⁶

This exemplifies that it is now very difficult to form an opinion of this virtual phenomenon since it is too new to interpret it clearly. At first everyone on the market has to understand Bitcoin, and then the right view can be

75 Barlow, J. P., "A Declaration of the Independence of Cyberspace", <projects.eff.org/~barlow/Declaration-Final.html> (26.10.2011).

76 Bitcoin homepage, <bitcoin.hu/?p=1280> (26.10.2011).

formed which should judge the new currency's possible evolution and spread. It is, therefore, better to regard Bitcoin as digital commodity and medium of exchange – because it was so designed and it so behaves – and to interpret it as such in the market and in legislation. In addition, law enforcement authorities should train their officers about special investigating techniques about virtual economies and payment systems.

In my opinion the optimal final goal should be a concrete legal regulation on international – at least European – level dealing with issues about virtual items and decentralized payment systems.

Daniel Eszteri
Budapest Police Cybercrime Unit
1027 Budapest, Gyorskocsi utca 31, Hungary
E-mail: eszterid@budapest.police.hu

Finantsteenuste käibemaksuga maksustamine Euroopa Liidus ja mõned mõtted käibemaksuseaduse täiendamiseks

Tõnis Elling

*Sisekaitseakadeemia finantskolledži maksunduse ja tolli õppetooli juhataja/
lektor*

***Märksõnad:** finantsteenused, käibemaks, maksubaas, maksuplaneerimine,
Euroopa Nõukogu direktiivid*

Sissejuhatus

Finantsteenuste käibemaksuga maksustamine on kõneainet pakkunud nüüd juba rohkem kui kolm aastakümnet, s.t alates Euroopa Nõukogu kuuenda direktiivi¹ vastuvõtmisest. Käesolevas artiklis keskendub autor peaaesjalikult Eesti käibemaksuseadusele² (KMS) ja ainult põgusalt antakse taustainfot üldiste probleemide kohta Euroopa Liidu õiguses. Käibemaks on Euroopa Liidus reguleeritud direktiiviga ja selle tõttu peavad kõik liikmesriikide käibemaksuseaduse muudatused olema kooskõlas direktiiviga. Sellest tulenevalt justkui ei saaks Eesti seadusandja midagi ise ära teha, et muuta Eestis finantsteenuste käibemaksuga maksustamine selgemaks ja arusaadavamaks. Autor on seisukohal, et KMS-s on võimalik teha hulk muudatusi ja täpsustusi ilma Euroopa Nõukogu direktiiviga vastuollu minemata. Autor pakub välja oma mõtted, et ärgitada erialaspetsialiste selles vallas sõna võtma.

1 Nõukogu kuues direktiiv 77/388/EMÜ, 17. maist 1977 kumuleeruvate käibemaksudega seotud liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta – ühine käibemaksusüsteem: ühtne maksubaas, EÜT L 145, 13.06.1977, lk 1.

2 Käibemaksuseadus, 10.12.2003, jõustunud 01.05.2004 — RT I 2003, 82, 554 ... RT I, 18.02.2014, 11.

Euroopa Nõukogu direktiivis 2006/112/EÜ³ (edaspidi: käibemaksudirektiiv) käsitletakse finantsteenuseid ja kindlustusteenuseid koos. Käesolevas artiklis keskendutakse eelkõige finantsteenuste käibemaksuga maksustamisele.

Finantsteenuste käibemaksuga maksustamine vajab analüüsi muuhulgas seetõttu, et finantsteenuste maksuvabastusele otsitakse alternatiive juba aastakümneid. Finantsteenuste mittemaksustamine on ülemaailmne probleem ja seda mitte ainult nendes maades, kus rakendatakse käibemaksu kui liisandunud väärtuse maksu. Näiteks Austraalias, kus kasutatakse kaupade ja teenuste müügitaksu, on finantsteenuste mittemaksustamine samuti oluliste turumoonutuste põhjustajaks. Niisamuti on probleemid ka Uus-Meremaal, mille maksusüsteemi peetakse üheks edumeelsemaks selles vallas kogu maailmas. Kõnealuse teema raames ei ole oluline, millise nimega ühte või teist maksu nimetatakse, tähtis on maksu rakendamise alused. Euroopa Komisjoni töögrupp on juba mõni aasta tagasi pakkunud välja omapoolse lahenduse, kuidas finantsteenuste maksustamisega oleks mõistlik edasi liikuda. Arutelud käivad aktiivselt selles vallas edasi ja just viimase kolme-nelja aasta jooksul on astunud reaalseid samme probleemide lahendamiseks. Euroopa Komisjon tegi 2008. aasta 25. septembril Euroopa Nõukogule ettepaneku võtta vastu uus direktiiv, millega muudetakse kindlustus- ja finantsteenuste maksustamise käsitlest käibemaksudirektiivis. See ettepanek on artikli kirjutamise ajal endiselt Euroopa Nõukogus arutlusel. Õigusaktide vastuvõtmise protsess Euroopa Liidus on piisavalt keeruline ja aeganõudev, mille tõttu on kiireid lahendusi loota ennatlik. Esitatud esialgset ettepanekut on eri eesistumisperioodidel juba palju muudetud. Kas ja millal esitatud eelnõu ka realiseerub, on autorile teadmata.

1. Finantsteenuste käibemaksuga maksustamise ajalooline taust ja probleemi olemus

Käibemaksudirektiivi artikli 135 alusel on finantsteenused maksuvaba käibe. Maksuvabastus kehtestati finants- ja kindlustusteenustele juba 1977. aastal, kui võeti vastu Euroopa Nõukogu kuues direktiiv. Kuues direktiiv käsitles ühtset käibemaksusüsteemi kogu Euroopa Liidus. Seega on ala-

3 Nõukogu direktiiv 2006/112/EÜ, 28. novembrist 2006, ühtse käibemaksusüsteemi kohta, *ELT L 347, 11.12.2006, lk 1-118.*

tes 1977. aastast finants- ja kindlustusteenuste maksustamine toimunud Euroopa Liidus ühtede ja samade reeglite järgi. Samas on finantsteenuste osutajate olukord alates sellest ajast märgatavalt muutunud. Lisandunud on selliseid finantsteenuseid, mida möödunud sajandil veel ei tuntud. Kehtiv finantsteenuste käibemaksuga maksustamise süsteem Euroopa Liidus on iganenud. See on tekitanud segadust direktiivi kohaldamisel, sest maksu- maksjad ei tea sageli, milline teenus on maksuvaba finantsteenus direktiivi mõistes ja milline mitte.

Finantsteenuste maksuvabastus põhjustab tegelikult mitmeid probleeme, mida on erialakirjanduses ulatuslikult välja toodud. Esiteks on jätkuv ebaselgus finantsteenuste maksustamisel Euroopa Liidus põhjustanud palju maksuvaidlusi ja koormanud eri kohtuinstantsse. See põhjustab omakorda suuri halduskulusid nii maksumaksjatele kui ka maksuhalduritele. Euroopa Kohus on teinud hulgaliselt finantsteenuse maksustamist puudutavaid lahendeid, aga neid ei saa kohaldada kõikides olukordades. Iga maksuvaidlus on unikaalne ja üldistusi teha on raske, seetõttu ei ole praeguse regulatsiooni jätkudes ette näha kohtute koormuse vähenemist.

Samuti tekitab finantsteenuste maksuvabastus vabaturu konkurentsivõimetu olukorda õiguslike ja majanduslike turumoonutusi. Muuhulgas põhjustab maksuvabastus käibemaksu kumuleerumist, mis muudab finantsteenuste osutajatest ettevõtjad käibemaksu osas sisuliselt lõpptarbivateks ja asetab nad võrreldes teiste ettevõtjatega ebavõrdsesse olukorda. See on aga vastuolus käibemaksu kui lisandunud väärtuste maksu neutraalsuse põhimõttega. Käibemaks on neutraalne siis, kui ettevõtjate käibemaksukohustus ja sisendkäibemaksu mahaarvamise õigus on omavahel kooskõlas. Maksuvabastus ei anna õigust sisendkäibemaksu maksustatavast käibest maha arvata ja seetõttu sisaldavad tegelikult kõik finantsteenuste osutajate poolt osutatavad finantsteenused varjatud käibemaksu. Sisendkäibemaksu kulu jääb teenuse osutaja enda kanda.

Täpsustades probleemi olemust Eesti oludes, võib KMS esmase ja suurima puudusena näha seda, et KMS-s ei ole finantsteenuste maksustamise osa piisavalt täpselt reguleeritud. Maksuvabade finantsteenuste loetelu on toodud kehtiva KMS § 16 lõikes 2¹. Selles lõikes on ära toodud finantsteenuste nimekiri, mis on maksuvaba käive. Tegelikult pole sellest sõnastusest seaduse rakendamisel sageli palju kasu, sest kõik ülejäänud finantsteenused

peaksid seega olema käibemaksuga maksustatavad. Maksuvabade finants-teenuste nimekiri KMS-s ei ole ülevaatlik ja tekitab segadust. Kõik nimekirjas olevad finantsteenused koosnevad omakorda mitmest eri teenusest, mida on võimalik iseseisvate teenustena müüa ja ka maksustada. Küllaltki palju on olukordi, kus erinevate käibemaksuga maksustatavate teenuste kogumit võib käsitada kokkuvõttes maksuvaba finantsteenusena. Esineb ka olukordi, kus eraldivõetuna on osa teenuseid maksustatavad ja osa maksuvabad ning siis tuleb neid kokku liites saadud teenust käsitada maksuvaba finantsteenusena. Selline ebaselgus ja kuritarvituste võimalus põhjustab nii ettevõtjatele kui ka maksuhalduritele ebakindlust ja liigset halduskoormust.

2. Juriidilised ja majanduslikud turumoonutused

Maksuvabastusest tingitud probleemid on nii juriidilised kui ka majanduslikud. Juriidilise poole pealt tõusevad defineerimise ja tõlgendamise küsimused ning sisendkäibemaksu osalise mahaarvamise probleemid. Maksuvabastus põhjustab agressiivset maksude planeerimist ja loomulikult muudavad maksuvabad finantsteenused kontseptuaalselt ebaloogiliseks ja seosetuks üldise käibemaksusüsteemi. Majanduslikust küljest põhjustab praegune regulatsioon samuti ulatuslikke probleeme, näiteks käibemaksu kumuleerumine, kalle ettevõttesiseste teenuste ulatuslikumale kasutamisele, kaldumine välismaiste tarnijate kasutamisele ja riigitulude vähenemisele.⁴

2.1. Maksuvaba finantsteenuse mõiste defineerimine

Esimese probleemina võib välja tuua finantsteenuse mõiste defineerimisega seotud segaduse. Segadus puudutab esmalt maksumaksjat, aga teatud määral ka maksuhaldurit. Viimase paarikümne aasta jooksul on märgatavalt suurenenud pakutavate finantsteenuste hulk. Lisandunud on uued teenuse osutamise võimalused, mis võimaldavad osateenuste sisseostmist ja ka alltöövõttu. Maksumaksjatel ja ka maksuhalduril on tekkinud küsimused, kas üks või teine teenus on maksuvaba finantsteenuse ja kas üks või teine

4 de la Feria, R. & Walpole, M., „Options for Taxing Financial Supplies in Value Added Tax: EU VAT and Australian GST Models Compared”, 58 *International and Comparative Law Quarterly* (2009) 897-932, p 908.

alltöövõtt või teenuse sisseost on käsitatav kogumis maksuvaba finantsteenusena.⁵

Selle tõttu on riikide maksuhaldurid ja ka ettevõtjad olulise küsimuse ees, kas uued pakutavad teenused kuuluvad maksuvabade finantsteenuste hulka vastavalt käibemaksudirektiivi artiklile 135 või mitte. Sellega seoses on Euroopa Kohus teinud palju finantsteenuste valdkonda puudutavaid lahendeid. Alates 1990. aastate keskpaigast on Euroopa Kohtu käest küsitud väga palju eelotsuseid, kuidas ühte või teist finantsteenust käsitada. Hoolimata sellest, et kohus on püüdnud oma praktika kaudu neid reegleid selgemaks muuta, on tegelikkuses olukord paljuski läinud veelgi keerulisemaks. Euroopa Kohtu otsused on küll selged ja arusaadavad, aga need põhinevad ainult konkreetsetel kaasusel. Kohtuotsuste üldistamisel on endiselt palju ebakindlust ja selgusetust.⁶

2.2. Sisendkäibemaksu osaline mahaarvamine

Järgmine selgelt esile kerkiv juriidiline probleem on seotud sisendkäibemaksu osalise mahaarvamisega.⁷ Selliseid olukordi esineb üsna harva, kui sisendkäibemaksu mahaarvamise õigust üldse ei teki. Ikka on tegemist osa arvestamisega ehk siis osa sisendit saab maha arvata ja osa mitte. Osa ettevõtte käibest on maksustatav ja osa mitte, mistõttu tekib tal osaline sisendkäibemaksu mahaarvamise õigus tulenevalt käibemaksudirektiivi artiklitest 173-175.⁸ Osa finantsasutuste osutatavaid teenuseid on ka tava korras käibemaksuga maksustatavad.⁹ Näiteks seifide ja hoiualaegaste rent ning investeerimisnõustamine ei eelda kapitali kaasamist ja seega on neid suhteliselt lihtne maksustada, mida direktiiv ka nõuab.

Sisendkäibemaksu proportsionaalne mahaarvamine on iseenesest põhjustanud ulatuslikke kohtuvaidlusi. Arusaamatusi põhjustavad ka proportsiooni arvutamise eri viisid. Proportsiooni arvutamise eri meetoditel siinkohal

5 de la Feria, R., „The EU VAT Treatment of Insurance and Financial Services (again) Under Review”, *EC Tax Review* (2007), No 2, 74-89, p 76.

6 Feria, „Options“, *supra nota* 4, p 903.

7 Schenk, A. & Zee, H. H., „Financial Services and the Value Added Tax” — *Taxing the Financial Sector – Concepts, Issues and Practises* (International Monetary Fond, 2004), p 61.

8 Feria, „The EU VAT“, *supra nota* 5, p 76.

9 Huizinga, H., „A European VAT on financial services?”, *17 Economic Policy* (2002), No 35, 497-534, p 508.

ei peatuta, sest see ei ole otseselt käesoleva artikli teema. Küll aga võib mainida, et enam levinud moodused on proportsionaalne meetod ja segameetod.¹⁰ Liikmesriigid võivad kasutada mõlemat meetodit eraldi või nende kombineeritud varianti. Hoolimata sellest, millist meetodit kasutatakse, põhjustab osaline sisendkäibemaksu mahaarvamine Euroopa Komisjoni hinnangul olulisi kulutusi nii ettevõtjatele kui ka maksuhaldurile. Ühtlasi väheneb ka õiguskindlus käibemaksuarvestuses.¹¹

2.3. Agressiivne maksuplaneerimine

Agressiivne planeerimine on järgmine oluline juriidiline moonutus, mida tuleb käsitleda. Kõigil majandusüksustel, millel on osaline sisendkäibemaksu mahaarvamise õigus, on kaks võimalust, kuidas oma käibemaksukulusid vähendada. Üks võimalus on vähendada sisendkäibemaksu osakaalu, soetades vähem kaupu ja teenuseid, kuhu on lisatud käibemaks. Teine võimalus on suurendada maksustatava müügikäibe osakaalu ja sellega seoses suurendada mahaarvatava sisendkäibemaksu osa. Neid maksuplaneerimise meetodeid on Euroopa Kohus oma otsuses¹² *Gemeente Leusden ja Holin Groep* aktsepteerinud. Tihti aga kasutavad maksukohustuslased selliseid mittemaksulisi meetodeid, mis ei kuulu kummagi eespool nimetatud aktsepteeritud maksuplaneerimise viisi alla. Selliseid meetodeid kutsutakse agressiivseks maksuplaneerimiseks või tihti isegi maksude vältimiseks.¹³ Agressiivse maksuplaneerimise teema juures selle artikli raames pikemalt ei peatuta. Mõne aasta tagune Euroopa Kohtu lahend *Halifaxi*¹⁴ vaidluses demonstreeris, kuidas finantsasutuste osaline sisendkäibemaksu mahaarvamise võimalus võib põhjustada agressiivset maksude planeerimist. Kõigil, kel põhjalikum huvi agressiivse maksuplaneerimise vastu, võivad ise selle otsusega tutvuda.

10 KMS § 33 lg 2 ja 3.

11 Feria, „Options“, *supra nota* 4, p 910.

12 *Gemeente Leusden and Holin Groep BV vs. Staatssecretaris van Financiën*, Case No C-487/01 and C-7/02, ECJ, Judgment, 29.04.2004, ECR 2004, I-05337.

13 Agressiivse maksuplaneerimise kohta lähemalt vt de la Feria, R., „The European Court of Justice’s Solution to Aggressive VAT Planning – Further Towards Legal Uncertainty?“, 15 *EC Tax Review* (2006), 27-35.

14 *Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd, County Wide Property Investments Ltd vs. Commissioners of Customs & Excise*, Case No C-255/02, ECJ, Judgment, 21.02.2006, ECR 2006, I-1607.

2.4. Vastuolu neutraalsuse põhimõttega

Euroopa Liidus on finantsteenuste käibemaksu käsitluse sisse kirjutatud põhimõttelised vastuolud. Käsitades finantsteenuste pakkujaid *de facto* lõpptarbijatena käibemaksu mõistes, on praegusel ajal kehtiv finantsteenuste normistik otseses vastuolus sellega, et käibemaks on tarbimismaks. Tarbimist peaks maksustama lõpptarbimisel. Lõpptarbijateks on aga käibemaksu põhimõtete kohaselt füüsilised isikud. Kui aga finantsteenuste osutajad soetavad kaupu või teenuseid, siis kasutatakse neid üldjuhul nende poolt osutatava käibe tarbeks. Seega ei ole finantsteenuse osutaja tegelikult lõpptarbija. Veelgi enam, finantsteenuste maksustamise regulatsioon Euroopa Liidus on vastuolus neutraalsuse põhimõttega, mis on sätestatud käibemaksudirektiivi artiklis 1 ja mida on ulatuslikult käsitlenud Euroopa Kohus oma otsustes.

Euroopa Kohtu kohtujurist Francis G. Jacobs väljendas selgelt oma seisukohta kohtuasjas *Waterschap Zeeuws Vlaanderen*, mis puudutas avaliku sektori sisendkäibemaksu mahaarvamise õigust. Jacobs ütles, et erandite olemasolu üldises süsteemis häirib neutraalsuse põhimõtte rakendamist ja maksukohustuslaste võrdset kohtlemist. Erandite tõttu koheldakse paratamatult võrreldavas olukorras maksukohustuslasi erinevalt.¹⁵ Selle seisukohaga saab edukalt tõmmata paralleeli finantsteenuste osutajatega. Finantsteenuste osutajaid koheldakse direktiivi kohaselt lõpptarbijatena, mis põhjustab ulatuslikku ebavõrdset kohtlemist ja on vastuolus neutraalsuse põhimõttega.

Euroopa Liidu ühisturg ja kaupade vaba liikumine eeldab, et ühe ja sama kauba hind oleks kõikidele tarbijatele sama. Finantsteenuste maksuvabastuse puhul see kindlasti nii ei ole. Finantsteenuseid tarbivad nii lõpptarbijad kui ka ettevõtjad. See tähendab, et lõpptarbijad (füüsilised isikud) saavad pangalaenu kätte odavamalt, kui sinna ei ole lisatud käibemaksu. Kui laenu tarbija on ettevõtja, siis on olukord vastupidine.¹⁶ Kuna finantsteenused on maksuvabad, ei saa finantsteenust osutav ettevõtja sisendkäibemaksu maha

15 *Commission of the European Communities vs. Italian Republic*, Case No C-378/02, ECJ, Judgment, 02.10.2003, ECR 2003, I-4685; *Commission of the European Communities vs. Italian Republic*, Case No C-348/02, ECJ, Judgment, 02.10.2003, ECR 2003, I-11653; *Waterschap Zeeuws Vlaanderen vs. Staatssecretaris van Financiën*, Case No C-378/02, ECJ, Judgment, 02.06.2005, ECR 2005, I-4685.

16 Huizinga, „A European VAT”, *supra nota* 9, p 506.

arvata ja tema poolt kaupade ja teenuste ostmisel tasutud sisendkäibemaks tuleb kanda kuludesse.

2.5. Käibemaksu kumuleerumine

Majanduslikke turumoonutusi käsitledes tuleb esmajärjekorras esile tõsta käibemaksu kumuleerumist, mis on maksuvabastuse olulisemaid kõrvalmõjusid.¹⁷ Käibemaksu kumuleerumine tekib, kui finantsteenused on tarneahela keskel. Seetõttu jääb käibemaks varjatud kujul teenuse hinna sisse, sest seda ei saa sisendina maha arvata. Mida suurem on sisendkäibemaksu määr, seda suuremaks kujuneb varjatud käibemaks finantsteenuste osutamisel. Kumuleerumise probleemi muudab veel olulisemaks asjaolu, et kumuleerumise vältimine on üks olulisemaid tarbimise maksustamise põhimõtteid ja kindlasti üks olulisemaid põhimõtteid Euroopa Liidu käibemaksusüsteemis.¹⁸

2.6. Käibemaksubaasi vähenemine

Teisena tuleb majanduslike moonutuste juures käsitleda käibemaksubaasi vähenemist ja käibemaksuahela katkemist. Erialakirjanduses on aktsepteeritud seisukohta, et käibemaksusüsteemi efektiivsus on otseses sõltuvuses käibemaksubaasist.¹⁹ Iga maksuvabastus põhjustab maksutulude vähenemist. Tulude vähenemine võib sõltuda mitmest eri tegurist, mis võivad olla nii käibemaksusüsteemi sisesed kui ka välised. Käibemaksusüsteemi väliselt sõltub maksutulude vähenemine sellest, kui palju ja kuidas on teiste maksudega püütud käibemaksuvabastusest tulenevat maksutulude kaotust kompenseerida.²⁰ Käibemaksusüsteemi siseselt on oluline see, mis ulatuses lubab kohalik maksuhaldur sisendkäibemaksu maha arvata.

Väliste tegurite mõju ulatus sõltub sellest, kui suur osakaal majanduses on erandeid hõlmaval sektoril. Kõnealuse teema puhul on oluline see, et mida

17 De Wit, G., „The European VAT Experience”, 10 *Tax Notes International* (1995) 49-54.

18 *The EEC Reports on the Tax Harmonisation – The Report of the Fiscal and Financial Committee and the Report of the Sub-Groups A, B and C* (Amsterdam: IBFD Publications 1963).

19 Cnossen, S., „Is the VAT’s Sixth Directive Becoming an Anachronism?”, 43 *European Taxation* (2003), No 12, 434-442, p 435.

20 Feria, „The EU VAT“, *supra nota* 5, p 76.

suurema osa turust moodustavad finantsteenuseid osutavad ettevõtjad, seda suuremat riigitulu vähenemist erandeid hõlmav sektor põhjustab. Finantssektorit vaadates on see mõju ja ühtlasi riigitulude vähenemine olulise suurusega. 2004. aastal tehtud uuringute kohaselt oli Euroopa Liidus finantssektori osakaal SKP-s 27,8%. See protsent varieerus liikmesriigiti, aga keskmine protsent oli kõikjal suhteliselt suur. Selle mõju vähendamiseks on paljud liikmesriigid keelanud finantsteenuse osutajatel sisendkäibemaksu maha arvata. Sisemistest mõjudest rääkides on oluline, mis ulatuses liikmesriikide seadused lubavad sisendkäibemaksu maha arvata.²¹ Teine võimalus on rakendada käibemaksuvabadele teenustele muid makse kui käibemaks.²²

Kui liikmesriigid seavad endale prioriteediks ulatusliku käibemaksu kogumise, saab finantsteenuste maksuvabastusest tulenevat maksubaasi vähenemist vähemalt osaliselt korvata sellega, et finantsteenuste osutajatel keelatakse sisendkäibemaksu maha arvata. Kui liikmesriigil on prioriteediks makromajanduslikud eesmärgid muuta teatavad majandusharud atraktiivseks või nende konkurentsivõimet säilitada, siis tuleb leida paindlik sisendkäibemaksu mahaarvamise süsteem. See on eriti oluline liikmesriikides, kus tootmise kulud on suured ja on oht, et ettevõtjad kolivad teise liikmesriiki.²³ Seega mõjutab erinev käsitlus oluliselt panganduse konkurentsi liikmesriikide vahel.

Üks võimalus maksubaasi vähenemist korvata on rakendada käibemaksuvabadele teenustele mingit muud maksu. Kuuenda direktiivi artikkel 33 viitab otseselt, et liikmesriikidel on õigus rakendada ka muid makse, mis on mittekumuleeruvad. Ulatuslikult kasutatakse eri liikmesriikides seda kindlustusteenuste puhul.²⁴ Siiani pole finantsteenuste suhtes muid makse proovitud rakendada, küll aga on rakendatud finantsasutustele muid makse, mis kompenseerivad käibemaksu puudumist. Näiteks on Prantsusmaal ja Taanis rakendatud finantsasutustele täiendavat tööjõumaksu.

Artiklis käsitletav finantsteenuste käibemaksuvabastus vähendab oluliselt käibemaksubaasi ja katkestab sealjuures käibemaksuahela. Paljud autorid on siinjuures juhtinud tähelepanu asjaolule, et mida rohkem tehakse

21 Feria, „Options“, *supra nota* 4, p 913.

22 Huizinga, „A European VAT“, *supra nota* 9, p 509.

23 Feria, „The EU VAT“, *supra nota* 5, p 77.

24 *Ibid.*

erandeid üldises majandussüsteemis, seda rohkem tekib erandite rakendajaid ja seda väiksemaks muutub käibemaksubaas.²⁵ Maksubaasi vähendamine on Euroopa Kohtu lahendites päevavalgele tulnud seoses äriühingust väljastpoolt sisseostetavate tugiteenuste (põhitegevusega seotud tugiteenuste) ja alltöövõtu ulatuslikuma kasutamisega.

Käibemaksu rakendamise efektiivsus on otseselt seotud käibemaksubaasi suurusega. Euroopa Liidu sees on ulatuslike maksuvabastustega seda maksubaasi oluliselt vähendatud. Muuhulgas on juhitud tähelepanu maksuvabastuste levikule. Seda kinnitavad mitmed Euroopa Kohtu lahendid. Finants- ja kindlustusteenuste maksuvabastus on toonud endaga kaasa selle, et üha rohkem nõutakse ka nendega seotud teenustele maksuvabastusi.²⁶ Ehk siis maksuvabastused levivad edasi ja maksubaas väheneb veelgi.

2.7. Tugiteenuste sisseostust loobumine

Majanduslikuks moonutuseks on ka see, kui finantsteenuste maksuvabastus suunab maksukohustuslased loobuma tugiteenuste sisseostmisest ja hakka-ma neid ise osutama.²⁷ Üldjuhul ostavad finantsasutused erinevaid tugiteenuseid sisse. Nendeks teenusteks võivad olla näiteks IT teenused, koristamine, raamatupidamise korraldamine jne. Teenuste sisseostmisel tekib aga käibemaksukohustus, mida maksuvabade teenuste osutamisel sisendina maha arvata ei saa. Seega teevad maksukohustuslased majanduslikult ebaratsionaalseid otsuseid ja hakkavad käibemaksukohustuse tekke vältimiseks osutama samu teenuseid ise. Seda moonutust saaks peaaegu täielikult vältida, kui rakendada liikmesriikidele käibemaksudirektiivi artiklit 27. Nimetatud artikli mõtte kohaselt on liikmesriikidel võimalus konkurentsimoonutuste vältimiseks käsitada maksustatava tehinguna ka maksukohustuslase enda (tugi)teenuse osutamist oma (põhi)ettevõtluse tarbeks tingimusel, et selliselt teenuselt ei saaks sisendkäibemaksu täielikult maha arvata, kui seda oleks osutanud mõni teine maksukohustuslane. Selle artikli rakendamine on aga liikmesriikidele vabatahtlik ja seega on peaaegu kõigis liikmesriikides siseteenuste osakaal suurenenud, mis on tingitud finantsteenuste maksuvabastusest.

25 Feria, „Options“, *supra nota* 4, p 912.

26 Tait, A. A., *Value Added Tax – International Practice and Problem* (Washington DC: International Monetary Fund, 1988), p 50.

27 Feria, „The EU VAT“, *supra nota* 5, p 78.

2.8. Tugiteenuste sisseostmine kolmandatest riikidest

Erialakirjanduses on välja toodud veel üks finantsteenuste maksuvabastuse negatiivne külg.²⁸ Enne käsitles autor seda, et finantsteenuseid pakkuvad ettevõtjad hakkavad sisendkäibemaksu kulude kokkuhoidmise eesmärgil ise rohkem tugiteenuseid osutama, mitte neid sisse ostma. Teiseks suundumuseks on see, et erinevaid tugiteenuseid ostetakse sisse kolmandatest riikidest. Enne 2010. aastat kehtinud teenuse käibe tekkimise koha reeglite järgi ei olnud kolmandatest riikidest saadud teenus valdavalt Euroopa Liidus käibemaksu objektiks. See ettevõtjatele kasulik võimalus on aga suures osas elimineeritud seoses sellega, et alates 2010. aasta 1. jaanuarist hakkasid kehtima uued teenuse käibe tekkimise koha reeglid. Uue reegli kohaselt tekib maksukohustuslasel kolmandast riigist saadud teenuse puhul alati pöördmaksustamise kohustus. Seega tekib käive Euroopa Liidus ja sisendkäibemaksu kulu tekib igal juhul.²⁹

2.9. Maksuvabastuste administreerimise kulud

Oluline negatiivne mõju käibemaksuvabastuste juures on veel see, et sarnaselt ettevõtjatele tekkivate kuludega on maksuvabastuste administreerimine oluline lisakulu ka maksuhaldurile. Maksukontroll on mahukam ja keerukam, mis toob endaga kaasa lisakulutusi. Vaidlusi tekitab nii sisendkäibemaksu osaline mahaarvamine kui ka maksuvabastuse ulatuse määramine, mis toob paljudel juhtudel endaga kaasa kohtuvaidlused.³⁰ Samuti on keeruline kontrollida käibemaksu planeerimist (sh agressiivset planeerimist).

28 Feria, „Options“, *supra nota* 4, p 913.

29 Vastav säte KMS-s on § 3 lg 4 p 2. Direktiiviga 2008/8/EÜ muudeti direktiivi 2006/112/EÜ art-t 44.

30 Feria, „The EU VAT“, *supra nota* 5, p 78.

3. Finantsteenuste maksustatav väärtus käibemaksuseaduses

3.1. Maksustatava väärtuse leidmise vajadus maksuvabade finantstehingute puhul

Finantsteenused jagunevad maksustatavateks ja maksuvabadeks finantsteenusteks ning praktikas ei ole alati lihtne nendel teenustel vahet teha. KMS sõnastus on selles osas liiga üldine. Enamik KMS § 16 lõikes 2¹ nimetatud teenustest koosneb omakorda veel paljudest eri teenustest, mis teeb saadud kogumi maksustamise komplitseerituks. Rääkides finantsteenuste käibemaksuga maksustamise probleemidest Eestis, tuleb kindlasti märkida, et kuna Eesti on Euroopa Liidu liikmesriik, siis ei ole meie probleemid oluliselt teistsugused kui Euroopa Liidus tervikuna. Siiski toob autor siin välja need probleemid, mis on Eesti finantsinstitutsioone teravamalt puudutanud.

Nagu juba öeldud, võib finantsteenused jagada kahte rühma. Ühed on maksustatavad finantsteenused ja teised on maksuvabad finantsteenused. Hoolimata sellest, et enamik finantsteenuseid on üldjuhul maksuvabad, ei tähenda see, et maksumaksjal ei tuleks leida nende teenuste maksustatavat väärtust.³¹ Maksuvabasid finantsteenuseid tuleb samuti käibedeklaratsioonil deklareerida, täpsemalt lahtris 8. Samuti on maksuvaba käibe arvutamine tähtis, kui maksukohustuslasel on sisendkäibemaksu osalise mahaarvamise kohustus. Osalise mahaarvamise kohustus tekib muuhulgas siis, kui maksumaksjal on nii maksustatavat kui ka maksuvaba käivet. Pankadel ja muudel finantsasutustel üldjuhul see nii ka on. Finantsasutuste puhul on valdavalt tegemist küll maksuvaba käibega, aga paljud osutatavad teenused on siiski ka maksustatavad. Mida suurem on maksuvaba käive, seda vähem saab maksukohustuslane sisendkäibemaksu maha arvata. Autori arvates tuleks KMS §-i 12 täiendada lõikega 1¹, mille sõnastus võiks olla järgmine: „Maksustatav väärtus on ka käesoleva seaduse §-s 16 nimetatud maksuvabade kaupade ja teenuste väärtus.“

Järgmisena on mõistlik defineerida, kuidas leitakse tavakorras KMS § 16 lõikes 2¹ loetletud finantsteenuste maksustatav väärtus. Selleks teeb autor ettepaneku täiendada KMS §-i 12 uue lõikega 1². KMS § 12 lõike 1² sõnastus võiks olla järgmine: „Käesoleva seaduse § 16 lõikes 2¹ nimetatud finantstee-

31 Lind, K., „Maksustatav väärtus, probleemid kehtivas käibemaksuseaduses“, *Juridica* (2007), nr 9, 639-650, lk 644.

nuste maksustatavaks väärtuseks on teenuse saajalt võetav teenustasu, välja arvatud käesoleva paragrahvi lõigetes 18, 19, 20 ja 21 nimetatud juhtudel.“

3.2. Maksustatav väärtus valuutavahetuse puhul

Rääkides finantsteenuste maksustamisega seotud probleemidest Eestis, tuleb esimesena nimetada vääringute (valuuta) vahetamist. Valuutavahe- tus kuulub KMS § 16 lõike 2¹ punktis 4 nimetatud arveldustehingute alla. Euroopa Kohus tõlgendab valuutavahetusteenust selliselt, et kui valuuta- vahetusel ei ole eraldi teenustasu ette nähtud, siis peetakse teenuse vää- rtuseks valuutavahetuse kursivahet, sest kliendi jaoks on tegemist rahaliselt hinnatava hüvega, s.t teenusega. Ettevõtja pakub seda teenust ettevõtluse korras ja kursivahet saadav kasum (*spread*) on kliendi poolt teenuse eest makstav vastutasu.³² Kui ettevõtja saab kasumit valuutakursi muutusest oma arvel tehtud investeeringutelt, siis ei ole tegemist teenustasuga, sest puudub klient, kellele oleks teenust osutatud.³³ See põhimõte tundub ole- vat lihtne ja arusaadav. Küll aga ei ole selle reegli praktiline rakendamine sugugi lihtne. Tavaliselt teevad krediidasutused ja muud valuutavahetuse- ga tegelevad subjektid selliseid tehinguid väga palju ja erinevate kurssidega ning kurss võib muutuda ka ühe päeva jooksul. Seega pole võimalik välja tuua iga konkreetse tehingu ostu- ja müügihinna vahet ehk maksustatavat väärtust. Järelikult tuleb leida kaalutud keskmine vmt meetodika, mille abil maksustatavat väärtust leida. Praegusel ajal ei ole näiteks Eesti seadusandja kehtestanud ühtegi juhendit maksustatava väärtuse leidmiseks valuutava- hetuse puhul.³⁴

Kursivahe (*spread*) reegli praktiline rakendamine ei ole lihtne. Võib ka olla, et maksustatava väärtusena käsitatakse hoopis kogu müügitehingu väärtust. See lähenemine on ilmselgelt teenuse osutajale kahjulik, sest see suurendab tema maksuvaba käibe osa. Tavaliselt teevad krediidasutused ja muud valuutavahetusega tegelevad subjektid selliseid tehinguid väga palju ja eri- nevate kurssidega ning kurss võib muutuda ka ühe päeva jooksul. Seega pole võimalik välja tuua iga konkreetse tehingu ostuhinna ja müügihinna vahet ehk maksustatavat väärtust. Järelikult tuleb leida mingi meetodika,

32 *Commissioners of Customs & Excise vs. First National Bank of Chicago*, Case No C-172/96, ECJ, Judgment, 14.07.1998, ECR 1998, I-5405, p 45.

33 Lind, „Maksustatav väärtus“, *supra nota* 31, lk 645.

34 *Ibid.*

millega abil maksustatavat väärtust leida. Nimetatud probleemiga tegeletakse aktiivselt Euroopa Komisjonis. Autori arvates tuleb selle probleemi lahendamiseks täiendada KMS §-i 12 uue lõikega 18. Selle lõike sõnastus võiks olla järgmine: „Käesoleva seaduse § 16 lõike 2¹ punktis 4 sätestatud arveldustehingute hulka kuuluva valuutavahetustehingu maksustatav väärtus on valuuta ostu- ja müügihinna vahe. Valuutavahetuse ostu- ja müügihinna vahe leidmise täpsem kord kehtestatakse rahandusministri määrusega.“ Rahandusministri määruses tuleks sätestada, milliseid meetodeid kasutades on maksumaksjal võimalus leida valuuta müümisel maksustatav väärtus. Autori arvates võiks neid meetodeid välja töötada rohkem kui ühe, et maksumaksja saaks valida, millist neist oleks tema ettevõtluses võimalik kõige kergemini rakendada. Tähtis on see, et maksuhalduril oleks võimalik jälgida ja kontrollida, millist konkreetset meetodit kasutatakse. Oluline on ka see, et meetodid ei läheks vastuollu käibemaksudirektiiviga. Kusjuures autori arvates on mõistlik küsida teenuse pakkujate endi käest, mida ja kuidas nad maksustaksid.

3.3. Maksustatav väärtus väärtpaberite võõrandamisel

Järgmine probleem puudutab KMS § 16 lõike 2 punktis 6 toodud väärtpaberite võõrandamist. Probleem tekib juhul, kui väärtpabereid müüakse edasi ning edasimüüja ostu- ja müügihinna vahe väljatoomine ei ole praktiliselt võimalik. Kui enda nimel müüakse suuremas koguses väärtpabereid, võib iga konkreetse väärtpaberiühiku soetusmaksumuse ja müügihinna leidmine osutuda sama keeruliseks nagu valuutavahetuse puhul maksustatava väärtuse leidmine.³⁵ Selle jaoks peaks arvestus toimuma konkreetsete väärtpaberite kaupa, mis on praktiliselt väga raskesti teostatav. Väärtpaberite vahendamisel seda probleemi ei teki (nt maaklerina), sest siis müüakse väärtpabereid teise isiku nimel ning vahendaja tasu maksab müüja või ostja eraldi. Kuidas väärtpaberite müüja peaks leidma maksustatava väärtuse, seadus ei reguleeri. Samuti ei ole maksuhaldur andnud selle kohta ühtegi juhendit ning seetõttu toimub maksustamine Eestis erineva praktika järgi.

Autor arvab, et probleemi lahendamiseks võiks KMS-s selgelt kirja panna, et väärtpaberite edasimüügil enda nimel on tehingu maksustatavaks väärtuseks väärtpaberite ostu- ja müügihinna vahe. Autori arvates tuleb täiendada

³⁵ *Ibid.*

KMS §-i 12 uue lõikega 19. Uue lõike sõnastus võiks olla järgmine: „Käesoleva seaduse § 16 lõike 2 punktis 6 sätestatud väärtpaberite edasimüügil enda nimel on tehingu maksustatavaks väärtuseks väärtpaberite ostu- ja müügihinna vahe. Väärtpaberite soetamise ja müümise raamatupidamises kajastamise kord kehtestatakse rahandusministri määrusega.“ Ka siin oleks seadusandjal mõistlik kaasata arutelusse finantsasutuste esindajad. Üldjuhul omavad teenuse pakkujad ise suhteliselt head ülevaadet, mida ja kuidas saaks paremaks teha.

3.4. Maksustatav väärtus faktooringu puhul

KMS § 12 lõike 10 kohaselt on faktooringu maksustatavaks väärtuseks lepingutasu ja arvete käitlemise tasu. Käibemaksudirektiiv sätestab artikli 135 lõike 1 punktis c, et liikmesriigid vabastavad käibemaksust hoiuste ja arvelduskontode, maksete, ülekannete, võlanõuete, tšekkide ja muude vabalt kaubeldavate maksevahenditega (v.a võlgade sissenõudmisega) seotud tehingud. Vabastatud on muuhulgas ka nende tehingutega kaasnev läbirääkimiste tasu. Faktooringut otseselt enam mainitud pole, nii nagu oli kuuendas direktiivis.³⁶

Faktooring on oma sisult kliendinõude loovutamine, enamasti krediidiastutusele. Võlaõigusseaduse³⁷ (VÕS) § 256 sätestab, et „faktooringulepinguga kohustub üks isik (faktooringu klient) loovutama teisele isikule (faktoori) rahalise nõude kolmanda isiku (faktooringuvõlgnik) vastu, mis tuleneb lepingust, mille alusel faktooringu klient müüb faktooringuvõlgnikule oma majandus- või kutsetegevuses eseme või osutab teenuse“. Faktoori kohustub tasuma nõude eest ja kandma nõude täitmata jätmise riisikot (seda nimetatakse ehtsaks faktooringuks) või andma faktooringu kliendile nõude täitmise arvel krediiti, valitsema nõuet, teostama sellest tulenevaid õigusi (muu hulgas korraldama nõudest tulenevat raamatupidamist) ja nõude sisse nõudma (seda nimetatakse ebaehtsaks faktooringuks). Just nimetatud riski võtmine eristab faktooringut lihtsast nõude loovutamisest ja muudab faktooringu finantseerimistehinguks, sest klient saab laenu oma laekuvate tulude arvelt.³⁸

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Võlaõigusseadus, 26.09.2001, jõustunud 01.07.2002 – RT I 2001, 81, 487 ... RT I, 29.11.2013, 4.

³⁸ Lind, „Maksustatav väärtus“, *supra nota* 31, lk 646.

VÕS ei kasuta erinevalt KMS § 12 lõikest 10 mõisteid „lepingutasu“ ja „arvete käitlemise tasu“. Tavatahenduses saab neid tasusid eristada selle järgi, et lepingutasu on ühekordne ja arvete käitlemise tasu võetakse nõude igakordsel üleandmisel. VÕS kohaselt ei ole faktooringu klient kohustatud eraldi teenustasu maksma. Sellest tekivadki probleemid käibemaksuga maksustamisel. Teenuse osutamine ja maksustatav käive tekivad eelkõige mitteehtsa faktooringu puhul. Faktoori tegutseb kliendi huvides ja kliendi riisikol, osutades sellega kliendile teenuseid: annab krediiti, valitseb nõuet ja teostab sellest tulenevaid õigusi, korraldab raamatupidamist ning nõuab nõude sisse. Ehtsa faktooringu puhul omandab faktoori nõudeõiguse nõude nimiväärtusest odavamalt ning teenib kasu hinnavahest. Faktoori võtab üle nõude täitmata jätmise riisiko. Selle variandi puhul ei osuta faktoori tasu eest teenust ning ei teki käibemaksuga maksustatavat käivet. Omandatud nõudeõiguse sissenõudmisest saadud tulu (ostuhinna ja müügihinna vahe) on finantstulu. Kui faktoori tekib tulu pärast nõude loovutamist tekkivatest lisanõuetest (nt intressid, viivised, leppetrahvid), siis neid tulusid ei maksustata samuti käibemaksuga. Ehtsa faktooringu puhul võib olla kokku lepitud teenustasu maksmine (mis maksustatakse käibemaksuga), kuid see on pigem erand.³⁹

3.5. Inkassoteenuse maksustatav väärtus

Küll aga ei tohiks faktooringuga segamini ajada võlgade sissenõudmise teenust ehk inkassoteenust. Inkassoteenus on tavaline käibemaksuga maksustatav teenus, sest teenuse osutaja osutab üldjuhul kliendile abi probleemilise või sissenõudmiseks (koostab meeldetuletusi, esindab klienti läbirääkimistel ja kokkulepete sõlmimisel, koostab pretensioone, hagisid, nõudeavaldusi jne, paneb kokku maksehäireregistreid, uurib võlgniku tausta jne). Inkassoteenus võib sisaldada mitmesuguseid teenuseid nagu õigusabi, infoteenused ja konsultatsiooniteenus. Inkassoteenuse osutaja ei krediteeri tavaliselt oma klienti ning ei omanda nõuet.⁴⁰

Tihti võivad nõude loovutused olla fiktiivsed, s.t inkassoteenuse osutaja omandab kliendi nõude, kuid tegelikult ei võta omale nõude mittetäitmise riski (nõude eest tasutakse ainult osaliselt alles siis, kui võlgnikult laekub

³⁹ *Ibid*, lk 646.

⁴⁰ *Ibid*, lk 647.

raha). Sellisel moel tegutsevad Eestis mitmed inkassoteenuse osutajad juba aastaid ning fiktiivsete loovutuste põhjuseks võib olla muuhulgas soov hoida kõrvale käibemaksu tasumisest. Omandatud nõude hinna ja sissenõutud summa vahena saadud tulu oleks võimalik kas osaliselt või täies ulatuses kvalifitseerida teenustasuks ja nõuda selle väärtuselt käibemaksu.⁴¹ Selleks annab aluse MKS⁴² § 84.

3.6. Laenuandmise maksustatav väärtus

KMS § 16 lõike 2¹ punkti 2 järgi on laenu andmine maksuvaba teenus. Üldiselt on arusaadav, et laenusummat ei maksustata, sest see ei ole iseenesest kaup ega teenus. Teenuseks on raha kasutada andmise eest võetav tasu ehk intress, mis on laenuandja tasu selle eest, et ta annab raha kliendile kasutada. Seega on vajalik leida maksustatava väärtusena intress. Esmapilgul võib lihtsa variandina maksustada brutointressi ehk seda intressi, mida laenuandja klientidelt nõuab. See ei ole aga õige lähenemine. Enamasti on olukord selline, et laenuandja laenab edasi seda raha, mida ta ise on laenanud. Seega peaks tegelikult maksustama intresside vahet ehk seda intressi, mida laenuandja tegelikult lisab.⁴³ Arvestades aga ise laenatud laenude hulka ja välja antud laenude hulka ning asjaolu, et intress võib lepingutes väga erinev olla ja pidevalt muutuda, poleks maksustatava väärtuse leidmine võimalik. Järelikult peaks intresside maksustamine toimuma metoodika alusel, mis lähtub kas kaalutud keskmisest või mingist muust taolisest meetodist. Just laenuintresside puhul võib õige maksustatava väärtuse leidmine olla Eesti krediitiasutuste jaoks aktuaalne, sest brutointress maksustatava väärtusena vähendaks ebaõiglaselt mahaarvatavat sisendkäibemaksu.⁴⁴ Maksuhaldur on olnud seisukohal, et maksustatavaks väärtuseks on brutointress ning seda ei saa vähendada.⁴⁵

Autori arvates ei ole brutointressi maksustatava väärtusena käsitlemine õige ja olukorra normaliseerimiseks tuleb muuta KMS-i. Ühe variandina võiks

41 *Ibid*, lk 647.

42 Maksukorralduse seadus, 20.02.2002, jõustunud 01.07.2002 — RT I 2002, 26, 150 ... RT I, 31.01.2014, 14.

43 Schenk & Zee, „Financial Services”, *supra nota* 7, p 61.

44 Lind, „Maksustatav väärtus”, *supra nota* 31, lk 647.

45 Maksu- ja Tolliameti 03.09.2007 kiri nr 9-2/12002-1 Eesti Maksumaksjate Liidule. Arvutivõrgus: <www.maksumaksjad.ee/sekretariaat/2007%20Dokumendid/SISSETULNUD%20KIRJAD%202007/S7050.pdf> (30.05.2010).

kaaluda intresside maksustava väärtuse arvutamise korra väljatöötamist koostöös maksumaksjatega. Eri meetodeid võiks ka siin olla rohkem kui üks, nii nagu näiteks on lubatud kasutada sisendkäibemaksu osa arvestamisel ka muid meetodeid peale seaduses otseselt sätestatud proportsionaalse ja segameetodi. Tähtis on see, et rakendatavad meetodid oleksid piisavalt läbipaistvad ja maksuhalduri poolt jälgitavad. Arvatavasti kujuneb sellise lahenduse korral üsna kiiresti halduspraktika välja. Nii on see juhtunud sisendkäibemaksu osa arvestamise eri meetodite puhul ja autor ei näe põhjust, miks ei võiks see olla nii ka intressi maksustatava väärtuse puhul. Autori arvates tuleb KMS §-i 12 täiendada uue lõikega 20. Uue lõike sõnastus võiks olla järgmine: „Käesoleva seaduse § 16 lõike 2¹ punktis 2 sätestatud laenu tehingute maksustatav väärtus on laenuandja enda võetud laenude ja välja antavate laenude intresside vahe. Intresside arvestus laenuandja raamatupidamisarvestuses peab olema selge, arusaadav ja üheselt mõistetav. Juhul kui laenuandja võetud laenude ja välja antavate laenude intresside vahet pole võimalik välja tuua või võetud laene ei ole, siis on intressi maksustatavaks väärtuseks väljaantud laenu brutointress.“

4. Mõistete defineerimise probleemid Eestis

Maksuvaba käive tekitab üldjuhul piirangud sisendkäibemaksu mahaarvamisel. Maksustatava käibega ettevõtjal tekib õigustatud küsimus, kas näiteks laenu andmisel oma töötajale ja selle eest intressi saamisel või ühekordsel väärtpaberite võõrandamisel tuleb esimesest sellisest tehingust alates piirata vastavas osas sisendkäibemaksu mahaarvamist. Kirjeldatud probleemi vältimiseks on kolm võimalust: juhusliku tehingu reegel, ümardamine ja käibe vabatahtlik maksustamine.⁴⁶ Lähemalt peatuks autor siinkohal vaid juhusliku tehingu reeglil, sest juhusliku tehingu mõistet pole defineeritud.

4.1. Juhuslik tehing

Esmalt juhusliku tehingu reeglist. Maksustatava käibe ja kogu käibe suhte arvutamisel ei võeta arvesse juhuslikku KMS § 16 lõike 2 punktis 6 ja lõikes 2¹ nimetatud teenuse osutamist. Praktikas tähendab see seda, et tekkinud juhuslik maksuvaba käive tuleb küll tavapärastel käibedeklaratsioonidel dek-

⁴⁶ Võimre, U. ja Kägi, K., *Käibemaks* (Tallinn: Äripäeva Kirjastuse AS, 2007), lk 175.

lareerida, kuid see ei piira sisendkäibemaksu mahaarvamist. See tähendab, et kui maksukohustuslasel on muidu kogu käive üksnes maksustatav käive ning ta arvab 100% sisendkäibemaksu maha, siis jätkub samas ulatuses sisendkäibemaksu mahaarvamine ka juhuslike finantsteenuste osutamisel või väärtpaberite võõrandamisel. Milline tehing täpselt on juhuslik, pole seaduses sätestatud, igat juhtumit tuleb hinnata eraldi.⁴⁷ Kui aga seaduse sõnastusest ei ole võimalik üheselt aru saada, siis tähendab see ka võimalike küsimuste teket.

Riigikohus on juhusliku tehingu kontseptsiooni üsna hästi lahti seletanud. Kui mittemaksustatava sissetuleku saamine on maksukohustuslase majandustegevuse laadi arvestades vaid abistava iseloomuga, siis ei piira mittemaksustatava sissetuleku saamine sisendkäibemaksu mahaarvamist. Abistav on tegevus sellisel juhul, kui põhitegevuse puudumisel oleks abistav tegevus ja sellest tekkinud tulud ära jäänud.⁴⁸ Siinkohal tuleb arvestada, et Riigikohtu lahendid on tehtud konkreetsetest asjaoludest lähtuvalt ja tihti ei ole neid võimalik rakendada üks-ühele teise kaasuse puhul.

Sarnane on maksuhalduri seisukoht, mille kohaselt juhuslikuks võib pidada sellist tegevust, mis ei kuulu käibemaksukohustuslase põhitegevuse hulka ning sooritatud tehingust tulu mittesaamine ei takista maksukohustuslase muud tegevust. Samuti iseloomustab juhusliku iseloomuga tegevust praktiline asjaolu, et sellest saadav tulu ja selle teostamiseks tehtavad kulud on väga väikese osatähtsusega.⁴⁹

Väärtpaberitehingute puhul on kõige tüüpilisemaks juhuslikuks tehinguks osaluse võõrandamine tütarettevõtjas. Kahtluse alla võib selline tehing sattuda juhul, kui müüja puhul on tegemist ettevõtjaga, kelle põhitegevuseks ongi tütarühingute asutamine ja nende osaluste pidev müük.

Autor teeb ettepaneku juhusliku tehingu mõiste käibemaksuseaduses selgemi kirja panna. Näiteks võib KMS §-i 32 lisada lõike 7, mis oleks sõnasta-

47 *Ibid*, lk 175-176.

48 AS NG Investeeringud kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 9. juuni 2004. a otsuse peale haldusajlas nr 2-3/161/04 AS NG Investeeringud kaebuses Tallinna Juriidiliste Isikute Maksuameti ettekirjutuse ja Maksuameti otsuse osalise tühistamise nõudes, haldusasi nr 3-3-1-74-04, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 16.12.2004.

49 Elling, T., „Finantsteenuste käibemaksuga maksustamisest“, *Eesti Majanduse Teataja* (2008), lk 28.

tud nii: „Juhuslik tehing käesoleva paragrahvi mõistes on tehing, mis vastab alljärgnevale tingimustele:

- 1) tehingu tulemusel mittemaksustatava sissetuleku saamine on maksukohustuslase majandustegevuse laadi arvestades vaid abistava iseloomuga;
- 2) tehing ei kuulu käibemaksukohustuslase põhitegevuse hulka;
- 3) sooritatud tehingust tulu mittesaamine ei takista maksukohustuslase muu tegevuse teostamist.“

4.2. Finantsteenuse mõiste defineerimine

Defineerimise probleemide juures tuleb välja tuua, et nii nagu Euroopa Liidus laiemalt, on ka Eestis palju segadust, kas ja milline finantsteenuse on maksuvaba ja milline mitte. Näitena võib siinkohal tuua väärtpaberitehingutega seotud teenused. KMS § 16 lõike 2¹ punktis 7 on toodud, et tehingud nii oma kui ka klientide arvel tehtud väärtpaberitega on maksuvaba teenus. Ei ole üheselt mõistetav, millised väärtpaberitega seotud teenused on maksuvabad ja millised mitte. Seadusest selle kohta selgitusi ei saa.

Maksuhaldur on seisukohal, et teenused, mille puhul ei ole otsest seost konkreetse väärtpaberitehinguga, on käibemaksuga maksustatavad. Siia loetellu kuuluvad näiteks väärtpaberikonto hooldustasu, kui konto on tühi; väärtpaberikonto väljavõtte tasu; väärtpaberikonto hooldustasu, kui kontol on väärtpabereid. Teise grupi moodustavad teenused, mis on seotud konkreetse väärtpaberitehinguga ja on seega käibemaksuvabad teenused. Käibemaksuvabad teenused oleksid: väärtpaberikonto avamise ja sulgemise tasu; väärtpaberikonto ülekandetasu; maakleritasu; pandikonto avamise tasu (finantstagatise seadmise korral); väärtpaberite ülekandmine kogu väärtpaberikonto jäägi ulatuses, sealhulgas juhul, kui ülekanne toimub ühe isiku kahe eri väärtpaberikonto vahel.⁵⁰ Seda maksuhalduri seisukohta ei ole aga seadusesse kirjutatud, mistõttu see informatsioon on teada vähestele maksumaksjatele.

50 Kohtumise tööprotokollid autori valduses.

4.3. Väärtpaberitehingute maksustamine

Palju segadust toob kaasa väärtpaberitehingute maksustamine. Seaduse sõnastusest ei ole võimalik aru saada, kas ja millised väärtpaberitehingud on maksuvaba käive ja millised on maksustatav käive. Kokkuvõtvalt võib öelda, et käibemaksuga on maksustatavad kõik tehingud, mille puhul ei ole otsest seost konkreetse väärtpaberitehinguga. Need tehingud oleksid: väärtpaberikonto hooldustasu, kui konto on tühi; väärtpaberikonto väljavõtte tasu; väärtpaberikonto hooldustasu, kui kontol on väärtpabereid. Maksuvabad tehingud oleksid aga sellised tehingud, mis on seotud konkreetse väärtpaberitehinguga. Käibemaksuvabad teenused oleksid: väärtpaberikonto avamise ja sulgemise tasu; väärtpaberikonto ülekandetasu; maakleritasu; pandikonto avamise tasu (finantstagatise seadmise korral); väärtpaberite ülekandmine kogu väärtpaberikonto jäägi ulatuses, sealhulgas juhul, kui ülekanne toimub ühe isiku kahe eri väärtpaberikonto vahel. Kogu eelneva jutu võiks aga käibemaksuseadusesse kirjutada. Praegusel juhul on see informatsioon maksuhalduri käes ja sõltub paljus maksuhalduri rakendatavast maksupoliitikast. Teadupärast võib maksuhaldur oma seisukohti muuta. Kui aga see säte on seadusesse kirjutatud, tekib maksumaksjal ka suurem õiguskindlus.

KMS §-i 16 tuleks täiendada lõikega 6. Uue lõike sõnastus võiks olla järgmine: „Väärtpaberite emiteerimise, müügi ja ostmisega seotud tehingud ja toimingud käesoleva paragrahvi tähenduses on tehingud, mis on seotud konkreetse väärtpaberitehinguga nagu:

- 1) väärtpaberikonto avamise ja sulgemise tasu;
- 2) väärtpaberikonto ülekandetasu;
- 3) maakleritasu;
- 4) pandikonto avamise tasu (finantstagatise seadmise korral);
- 5) väärtpaberite ülekandmine kogu väärtpaberikonto jäägi ulatuses;
- 6) muud sarnased tehingud.“

Autori arvates oleks mõistlik jätta seadusesse just näidisloetelu, sest siis ei ole liiga tihti vaja hakata seadust muutma. Küll aga on analoogia rakendamiseks näidisloetelu olemas.

4.4. Väärtpaberitehingute vahendamine

Väärtpaberitega on seotud ka järgmine käsitletav probleem. Pangad tegutsevad tavaliselt väärtpaberite vahendajatena (maakleritena), täites kliendi tehingukorraldusi väärtpaberite ostuks või müügiks. Pangad on väärtpaberitehinguid tehniliselt korraldades teatud juhtudel paljuski sõltuvad kauplemiskoha (börsi) dikteeritavatest korralduslikest ja organisatsioonilistest meetmetest, mis ei luba kliendi nimel korraldusi esitada ega lase kasutada ka otse pankade varadest eraldatud klientide ühiseid väärtpaberikontosid väärtpaberitehingute tegemiseks. Selle tõttu vormistatakse osa tehinguid vahendaja nimel/arvel, mis praeguse KMS alusel tooks kaasa vahendajatele väärtpaberitehingute müügihinnas deklareerimise kohustuse (maksustatavaks väärtuseks peetakse KMS § 12 lg 1 alusel müügihinda), vaatamata sellele, et tegelikult on tegemist kliendi korralduse täitmisega ja ka tehingust tulenevad õiguslikud tagajärjed kuuluvad kliendile.

Väärtpaberi tegelikuks ostjaks, müüjaks ja käibe deklareerijaks peaks kirjeldatud juhtudel olema ostu-müügi korralduse andnud klient, kuivõrd pank tegutseb antud ahelas vaid tehingu tehnilise korraldajana. Väärtpaberitehingute vahendajate maksuvabas käibes deklareerimisele kuuluks üksnes klientidelt võetav teenustasu (komisjonitasu) ehk selle teenuse maksumus, mida vahendaja sisuliselt osutab. Nimetatud probleem on oluline, sest selline topeltdeklareerimine nii panga kui ka teenuse tegeliku kasusaaja poolt põhjustab pankadele ülemäära suure maksuvaba käibe osakaalu. See mõjutab omakorda sisendkäibemaksu mahaarvamise osa. Pankadel on sisendkäibemaksu mahaarvamise osa tavakorras niigi minimaalne, aga selline klientide käibe deklareerimine suurendaks seda ebaõiglaselt veelgi.

Probleemi lahendamiseks võiks muuta KMS-i. Autori arvates võiks lahenduseks olla KMS § 12 täiendamine uue lõikega. Uus KMS § 12 lõike 21 sõnastus võiks olla: „Juhul kui tehingu teostaja (maakler) teeb väärtpaberitehingu kliendi nimel ja arvel (ka juhul, kui väärtpaberid on vormistatud vahendaja nimele), on tehingu maksustatav väärtus üksnes kliendilt laekuv teenustasu.“

Kokkuvõte

Kokkuvõtvalt võib öelda, et autor näeb mitmeid võimalusi, kuidas käibemaksuseadust täiendada. Hoolimata sellest, et käibemaksuseadus peab vastama Euroopa Liidu käibemaksudirektiivile, saab autori arvates käibemaksuseadust täpsustada, ilma et mindaks vastuollu direktiiviga. Direktiiv annab liikmesriikidele võimaluse kehtestada kindlates piirides oma norme ja autori arvates tuleks seda võimalust julgemalt kasutada. Igal juhul on teetunud see, kui käesolevast artiklist ajendatult maksunduse praktikud avalikult oma arvamust avaldavad. Diskussiooni tulemusel võivad mõned ettepanekud ka kunagi seadusesse jõuda. Samuti on käsitletav finantsteenuste käibemaksustamise teema piisavalt ulatuslik ja arutamist vajavaid teemasid mitmeid. Nii näiteks oleks vaja põhjalikumalt käsitleda, kas ja kuidas mõjutaks finantsteenuste optioonikorras maksustamine finantsteenuste turgu. Samuti oleks vajalik analüüsida kui palju ja mis moodi saaks finantsteenuste maksustamisel kasutada nn kombineeritud käibe maksustamise praktikat. Seda siis juhul, kui mitmeid erinevaid finantsteenuseid osutatakse ühel ajal ja nende maksustamine eraldiseisvana on keeruline või isegi võimatu.

Tõnis Elling
Sisekaitseakadeemia
Kase 61, Tallinn, 12012, Eesti
E-post: tonis.elling@sisekaitse.ee
Tel: +372 696 5520

Vanglaametnike kehaline võimekus: miks see oluline on ja kuidas ametnikud oma võimete arendamisse suhtuvad?

Epp Jalakas, MA

Sisekaitseakadeemia spordikeskuse juhataja-õpetaja

Mari Järvelaid, PhD

Terviseameti töötervishoiu büroo juhataja

Vahur Ööpik, PhD

Tartu ülikooli spordifüsioloogia professor

Märksõnad: vanglaametnik, kehaline aktiivsus, kehaliste võimete testid, stress, KMI

Sissejuhatus

Eesti vanglates töötab vangistuse ja julgeoleku valdkonnas kokku ca 1000 ametnikku, kelle järelevalve all on ligikaudu 3300 kinnipeetavat. Kõik vanglaametnikud on läbinud erialase väljaõppe või läbivad seda töötamise kõrvalt. Kõik nad saavad regulaarset enesekaitsekoolitust ning neile on kehtestatud kindlad kehalise võimekuse nõuded, mille täitmist kontrollitakse vastavate testide kohustusliku perioodilise sooritamisega. Kehaliste võimete testid on Eestis kehtestatud ka operatiivtööd tegevatele päästeametnikele, Politsei- ja Piirivalveameti töötajatele ning kaitseväelastele. Politsei- ja vanglaametnikel tuleb läbida ka spetsiaalne jõu ja relvade kasutamise koolitus ning oma oskusi selles valdkonnas perioodiliselt testimisel demonstreerida.

Ametkondlikest nõuetest tulenevalt sooritavad kehaliste võimete teste ka Sisekaitseakadeemia justiits-, politsei- ja piirivalve- ning päästekolledži sisseastujad ja kadetid. Kahe esimesena nimetatud kolledži õppekavadesse kuuluvad ühtlasi enesekaitse valdkonna ained.

Jõuametkondade töötajate ergutamise kehaliselt aktiivse eluviisi järgimisele ja kehaliste võimete arendamisele kannab kaht peamist eesmärki. Esiteks, töötajate kehalise võimekuse tagamine tasemel, mis võimaldab neil edukalt toime tulla nende töös eettulevate märkimisväärset kehalist pingutust nõudvate ülesannete täitmisega. Teiseks, stressi maandamine, tervise tugevdamine ja heal tasemel töövõime pikaajaline säilitamine.

Suurt kehalist koormust taluvad hästi hea tervisega treenitud inimesed. Kui inimesel on terviseprobleeme ja ta on kesise treenitusega, siis on tal kõrgendatud kehalise koormuse korral oht saada terviserike. Tervisepuhkuste tekke riski suurendab ka vaimse pingevõime kõrge tase. Vanglaametnike puhul on oluline tööstressi taset tõstev tegur ka öistes vahetustes töötamine.

Ülemäärase stressi tüüpilised sümptomid, mis ilmnevad juhul, kui inimene on võimetu stressorit kontrollima, on mälu halvenemine, sagenenud valede otsuste tegemine ja ebaadekvaatne käitumine. Kuna treenitud töötajal on parem stressi talumise võime, tuleks ametnikel läbipõlemise vältimiseks säilitada oma keha, vaimu ja hinge terviklikkus ning tasakaal vaatamata keskkonna survele.¹

Stressitaluvust aitab parandada ja stressist tingitud terviseprobleemidest hoiduda tervise- ja heaolustrateegiate rakendamine, mis muuhulgas tuginevad aeroobse töövõime parandamisele, kehakaalu jälgimisele, väljapuhkamiseks piisavat uneaega võimaldava töö- ja puhkeaja režiimi järgimisele, aga ka regulaarsele vererõhu kontrollimisele ja hüpertensiooniriskiga ametnike nõustamisele.²

Regulaarset treenimist toetavad ja soodustavad tööandjate loodud sportimistingimused, näiteks võimalus treenida töökohal, mõnedel juhtudel ka

1 Järvelaid, M., "Stress tervisehäirete põhjustajana", 4 *Eesti Arst* (2004), 236-240, lk 237-238.

2 Kales S. N., Tsismenakis A. J., Zhang C. & Soteriades E. S., "Blood pressure in firefighters, police officers and other emergency responders", 22 *American Journal of Hypertension* (2009) 11-20, p 18.

tööajal. Sisejulgeoleku valdkonna ametnike treeningumotivatsiooniks on enamasti tervise tugevdamine ja säilitamine, aga paljudele neist on oluline ka osalemine spordivõistlustel ja seal oma asutuse esindamine.³

Eestis on vanglaametnikele kehtestatud kehaliste võimete nõuded kehtinud alles lühikest aega. Kõnealuste nõuete jõustamisel korraldati vanglates küsitlus, millega muuhulgas uuriti ametnike sportimiseelistusi, nende suhtumist kehaliste võimete normatiivide kehtestamisse, aga ka nende kogemusi jõu kasutamise ning kehalise ja vaimse väsimusega nende kutsetöös.

Käesoleva artikli esmane eesmärk on teaduskirjandusele tuginedes selgitada vanglaametnike töö eripära ja sellest tulenevaid nõudeid nende kehaliste võimete kohta. Teine ja ühtlasi peamine eesmärk on analüüsida Eesti vanglaametnike suhtumist oma kehalise võimekuse arendamisse ja kehaliste võimete kohustuslikku regulaarsesse testimisse pärast vastavate normatiivide kehtestamist. Selle analüüsi tulemusi saab arvestada vanglaametnike ettevalmistamise ja tööalase toetamise protsessi planeerimisel.

1. Vanglaametnike tööstress ja tervis

Mitmed uurijad hindavad vanglaametnike tööd tervistkahjustavaks selle kõrge stressitaseme tõttu.⁴ Leitud on seoseid stressi ja suurenenud infarktriski, depressiooni, erinevate vähivormide ning HIVi ja AIDSi süvenemise vahel.⁵ Tööalane stress võib mõjuda südamele sama kahjulikult kui suitsetamine või kõrge kolesterooli tase veres.⁶ Kõrgenenud stressi tase võib avalduda hüpertensioonina.⁷ Vanglateenistujatel esinevate südamehaiguste rohkust

3 Jalakas, E. ja Krupp, A., „Valmis politseispordi uuring“, 13 *Radar* (2012) 50-51.

4 Brough, P. & Williams, J., „Managing occupational stress in a high-risk industry. Measuring the Job Demands of Correctional Officers“, *Criminal Justice and Behavior* (2007) 555-567; Dowden, C. & Tellier, C., „Predicting work-related stress in correctional officers: A meta-analysis“, 32 *Journal of Criminal Justice* (2004) 31-47.

5 Cohen, S., Janicki-Deverts, D. & Miller, G. E., „Psychological Stress and Disease“, 298 *The Journal of the American Medical Association* (2007), No 14, 1685-1687.

6 Aboa-Éboulé, C., Brisson, C., Maunsell, E., Mâsse, B., Bourbonnais, R., Vézina, M., Milot, A., Thérroux, P. & Dagenais, G. R., „Job Strain and Risk of Acute Recurrent Coronary Heart Disease Events“, 298 *The Journal of the American Medical Association* (2007), No 14, 1652-1660.

7 Morse, T., Dusssetschleger, J., Warren, N. ja Cherniack, M., „Talking about health: Correction employees' assessments of obstacles to healthy living“, 53 *Journal of Occupational and Environmental Medicine* (2011), No 1037-1045.

ongi seostatud nii stressi kui ka suitsetamise, joomise või liigsöömisega.⁸ Vanglaametniku tööga sarnaseid tegevusi sisaldava politseitööga kaasnevad samuti sageli mitmed terviseriski tegurid, nagu seedehäired ja vere kõrge kolesteroolitase, aga ka haigused, kaasa arvatud suhkruhaigus, südame-vere-soonkonna haigused ja vähi erinevad vormid.⁹ Tööstressi valdkonnaga põhjalikult tegelenud Cary Cooper on liigitanud politseiniku ja vangivalvuri töö maailma kõige stressirohkemate elukutsete hulka.¹⁰

Vanglatöötajate stressi ja läbipõlemise vähendamiseks soovivad mitmed uurijad muuhulgas kehalist treeningut.¹¹ Spetsiaalselt vanglaametnike jaoks väljatöötatud stressi maandamise programmide rakendamine on andnud positiivseid tulemusi nii nende töö efektiivsuse tõstmise kui ka nendega seotud tervishoiukulude kokkuhoidmise osas.¹²

Kõrgenenud stressi ja hüpertensiooni seoseid näidanud Morse jt 2011. aasta uuringu andmetel on USA vangivalvurite rasvumisnäitajad kõrgemad kui üldpopulatsioonis, vaatamata sellele, et ka nende kehaline aktiivsus on üldpopulatsiooniga võrreldes kõrgem. Uurijad osutasid korrektsiooniala töötajate väga piiratud toitumistingimustele, mis avaldusid lühikeses söömiseks ette nähtud ajas ning sageli ainuvõimalikus toiduvalikus toiduautomaatides saadaolevate suure rasva- ja süsivesikutesisaldusega toitude piires. Olulise terviseriski tegurina tõid uurijad esile ka vanglaametnike häiritud unerežiimi ja mitteküllaldase väljapuhkamise.¹³

-
- 8 Cooce D. J., Baldwin P. J. & Howison J., *Psychology in prisons* (London & NY: Routledge, 1993).
 - 9 Violanti, J. M., Andrew, M. E., Burchfiel, C. M., Dorn, J., Hartley, T. & Miller, D. B., "Posttraumatic Stress Symptoms and Subclinical Cardiovascular Disease in Police Officers", 13 *International Journal of Stress Management* (2006), No 4, 541-554; Thayyil J., Jayakrishnan T. T., Raja M. & Cherumanalil J. M., "Metabolic Syndrome and Other Cardiovascular Risk Factors Among Police Officers", 12 *North American Journal of Medical Sciences* (2012), No 4, 630-635.
 - 10 Cooper, C. L., "The stress of work: an overview", 56 *Aviation, Space, And Environmental Medicine* (1985), No 7, 627-632; Johnson, S., Cooper, C., Cartwright, S., Donald, I., Taylor, P. & Cook, C., *The experience of work-related stress across occupations. Stress and quality of working life: The positive and the negative* (Charlotte, NC US: Information Age Publishing, 2009) pp 67-77.
 - 11 Schaufeli, W. B. & Peeters, M. C. W., "Job Stress and Burnout Among Correctional Officers: A Literature Review", 7 *International Journal of Stress Management* (2000) 19-48, pp 39-41.
 - 12 McCraty, R., Atkinson M., Lipsenthal L. & Arguelles L., "New Hope for Correctional Officers: An Innovative Program for Reducing Stress and Health Risks", 34 *Applied Psychophysiology Biofeedback* (2009), No 4, 251-272.
 - 13 Morse, et al, *Talking, supra nota 7*.

2. Nõuded vanglaametnike kehaliste võimete suhtes

Vanglaametniku töös kinnipeetavate üle kontrolli saavutamiseks ei piisa vahel ainult sõnalistest korraldustest ning seetõttu seatakse täiendavaid nõudeid ka ametnike kehalistele võimetele ja nende rakendamisoskusele kriitilistes situatsioonides. Näiteks 2010. aastal oli kolmes Eesti suuremas vanglas kokku 54 kinnipeetavate vahelist kaklust ning 90 rünnakut või rünnakukatset vanglaametnike vastu.¹⁴ USA statistika kinnitab, et vanglaametnikel on kõige rohkem surma või vigastusega lõppenud tööõnnetusi võrreldes teiste elukutsete esindajatega. Aastatel 1999-2008 hukkus seal 113 vanglaametnikku ning vigastusjuhtumeid oli ligikaudu 125 000. Surmajuhumite põhjuseks olid peamiselt kinnipeetavate rünnakud ja vägivallaaktid, enesetapud ning ka liiklusõnnetused vangide konvoeerimise käigus. Lisaks vangide tekitatud vigastustele said ametnikud tervisekahjustusi ka nende endi pingutuste tagajärjel rünnakutele või vägivallaaktidele reageerimisel.¹⁵ Soomes 1997. a avaldatud uuringu andmetel puutusid kõige sagedamini vägivallajuhtumitega kokku vangla- ja politseiametnikud ning vaimuhaigetegega tegelevad meditsiiniõed.¹⁶

2.1. Kehaliste võimete testide väljatöötamine ja vastavate normatiivide kehtestamine

Kui analüüsida rahvusvahelist kogemust selles vallas, siis kehaliste võimete testide väljatöötamisel on sageli arvestatud konkreetsete tööülesannetega ning püüdnud selle poole, et kehtestada ühtsed kehaliste võimete nõuded kõigile ametnikele ja ametnikukandidaatidele.¹⁷ Näiteks Kanadas rakendatakse vanglaametniku kandidaatidele kehaliste võimete nõudeid, mis ei tohi otseselt ega kaudselt kedagi diskrimineerida tema soo, vanuse või vähemusgruppi kuuluvuse tõttu. Erinevate normatiivide kehtestamisel lähtuti

14 Etti, H., „Vanglateenistujate sportimine stressi alandamiseks ja tööülesannete tulemuslikumaks täitmiseks”, SKA justiitskolledži kursusetöö (2011), lk 13.

15 Konda S., Reichard A. A., & Tiesman H. M., “Occupational injuries among U.S. correctional officers, 1999-2008”, 43 *Journal Of Safety Research* (2012), No 3, 181-186, pp 183-184.

16 Salminen, S., “Violence in the workplaces in Finland”, 28 *Journal of Safety Research* (1997), No 3, 123-131.

17 Sproule, C. F. & Berkley, S., “The Selection of Entry-Level Corrections Officers: Pennsylvania Research”, 30 *Public Personnel Management* (2001), No 3, 377-418, pp 408-410.

naisvangivalvurite poolt rakendatavast jõu määrast keskmise kinnipeetava üle kontrolli saavutamisel või tema tõkestamisel ning nende keskmisest hapnikutarbimise tasemest kehaliselt kõige rohkem koormavate ja kõige sagedamini ette tulevate tööalaste protseduuride sooritamisel. Seejuures seati eesmärgiks, et kehtestatavatele nõuetele vastav kehalise võimekuse tase tagaks ametniku, tema kaaslaste ning teiste kinnipeetavate ohutuse.¹⁸

Eesti vanglaametnike kehaliste võimete monitoring algas 2008. aastal pilootprojektiga, milles osales 1135 vanglaametnikku. Selle projekti tulemuste alusel kehaliste võimete nõuded ametnikele ka kinnitati.¹⁹ Eesti vanglaametnike kehaliste võimete testimisel sooritavad nad toenglamangus kätekõverdusi, selililamangust istesse tõuse ning jooksevad 3 km. Nende testide tulemuste alusel saab anda hinnangu nii üldisele kui jõuvastupidavusele. Testid ei ole erialaspetsiifilised, nende sooritamine ei nõua spetsiaalset treeningut ega abivahendeid. Testharjutused on sarnased mitmetes teistes riikides kasutatavatega, kus vanglaametnikel samuti hinnatakse käte ja kerelihaste jõudu ning aeroobset vastupidavust.

2.2. Olukorranäide ühest Eesti vanglast vanglaametnikele kehaliste võimete normatiivide kehtestamise eel

Kehaliste võimete normatiivide kehtestamisel on vajalik organisatsiooni tugi sportlikult aktiivse eluviisi edendamisel ning tervislike valikute propageerimisel töötajate seas. Uuringu andmetel, mis viidi läbi 2009. aasta alguses ühe Eesti vangla ametnike seas, tegeles 60% vastanutest (n=55) spordiga 1 tunni kuus või vähem, regulaarselt treenijaid (2 korda nädalas või sagedamini) oli alla 1/3. Ebatervislike eluviiside võrdlemisi laialdast levikut näitasid andmed, mille kohaselt suitsetajaid oli vastanute seas 95%, alkoholi tarvitas neist paar korda kuus 85% ja paar korda nädalas 8%. Kolmveerand vastanuist olid kindlad, et kehaliste võimete testimist ei ole nende ametikohal vaja. Kindlasti toetas testide ja vastavate normide kehtestamist vaid 7%

18 Jamnik, V. K., Thomas, S. G., Shaw J. A. & Gledhill, N., "Identification and characterization on the critical physically demanding tasks encountered by correctional officers", 35 *Applied Physiology of Nutritional Metabolism* (2010) 45-58; Jamnik, V. K., Thomas, S. G., Burr, J. F. & Gledhill, N., "Construction, validation and derivation of performance standards for a fitness test for correctional officer applicants", 35 *Applied Physiology of Nutritional Metabolism* (2010) 59-70.

19 Jalakas, E., "Vanglaametnike kehalised katsed. Pilootprojekti analüüs" (2008), autori valduses.

uuringus osalenutest. Naised pidasid kehtestada plaanitavaid norme raske-
mateks kui mehed.²⁰

3. Eesti vanglaametnike suhtumine oma kehalise võimekuse arendamisse ja kehaliste võimete kohustuslikku testimisse

3.1. Uuringus osalenute üldandmed

Uuringus, mis toimus 2010. aasta lõpul pärast kehaliste võimete normatiivi-
de ja nende testimise korra kehtestamist, osales vabatahtlikult täies mahus
186 vanglaametnikku viiest Eesti vanglast. I või II klassi valvuri ametikohal
töötas 41% uuringus osalenuist, 28% tegutses II klassi ja 16% I klassi vang-
lainspektoritena, 13% töötas muudel ametikohtadel ja 3 ametnikku ei soo-
vinud enda täpset ametikohta määratleda. Uuringus osalenute üldandmed
on toodud tabelis 1 ja joonisel 1.

Tabel 1. Vanglaametnike küsitluses osalenute üldandmed

Sugu	Osalenute arv	Vanus (aastad)	Kehapikkus (cm)	Kehakaal (kg)	Kehamassiindeks (kg/m ²)
Mehed	n=88	33,4 (±10,7)	181,6 (±7)	86,5 (±13,1)	26,2 (±3,7)
Naised	n=98	36,9 (±10,8)	167,8 (±6,6)	69,1 (±13,1)	24,5 (±4,2)

Tabelis on toodud keskmised näitajad ja standardhälve.

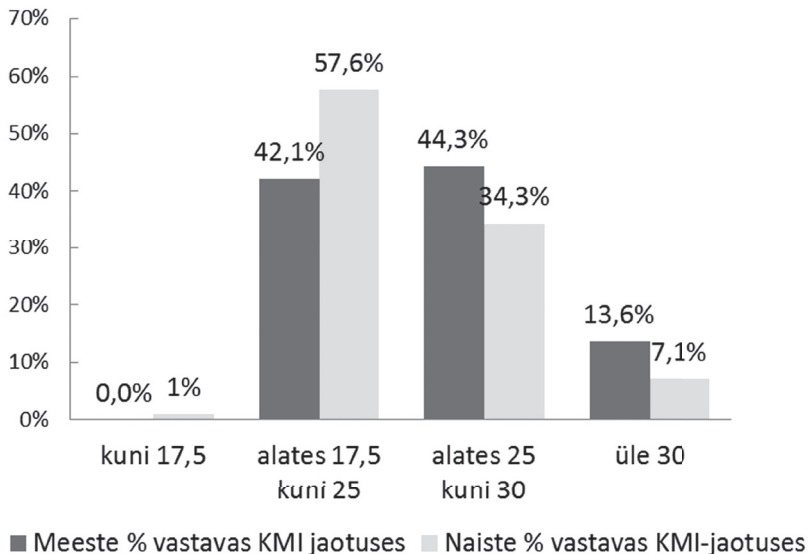
KMI alusel loetakse ülekaalulisteks inimesed, kelle vastav näit on suurem kui 25 kg/m² ja rasvunuks need, kelle KMI ületab 30 kg/m².²¹ Enamik uuringus osalenud naissoost vanglaametnikest olid normaalkaalulised, kuna nende KMI on normaalväärtuste vahemikus 18-25 kg/m². Vaid üks naisametnik oli soovitatavast madalama KMIga (16,8 kg/m²). Meessoost vanglaametnike keskmine kehamassiindeks 26,2 (±3,7) kg/m² oli normväärtusest veidi kõr-
gem, viidates väikesele ülekaalule. Meessoost vanglaametnike hulgas kedagi normväärtustest väiksema KMIga ei olnud.

Suuremal või vähemal määral ülekaaluliste (KMI üle 25 kg/m²) inimeste osakaal osutus märkimisväärseks naiste (41,4%), eriti aga meeste (57,9%)

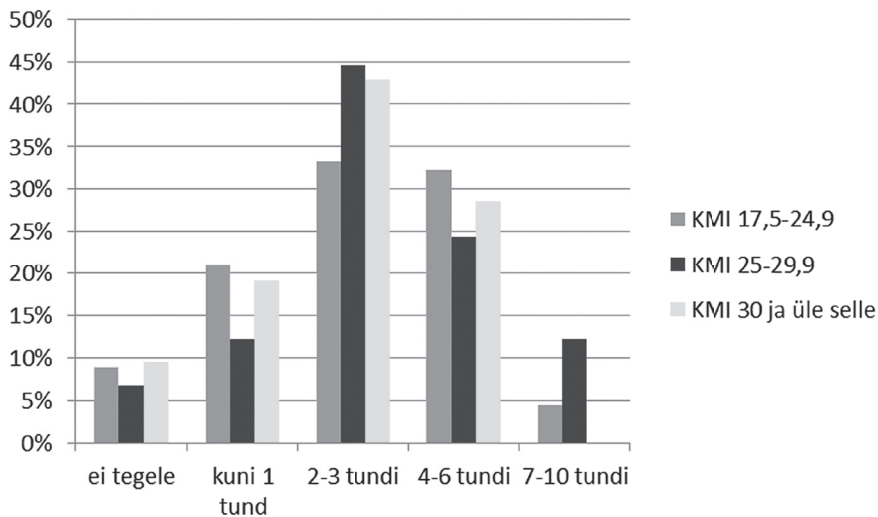
20 Ziugmann, M., „Vanglaametnike füüsiline vorm Tartu vangla näitel“, SKA justiitskolledži lõputöö (2009).

21 “Clinical guidelines on the identification, evaluation, and treatment of overweight and obesity in adults: executive summary. Expert Panel on the Identification, Evaluation, and Treatment of Overweight in Adults”, 68 *The American Journal Of Clinical Nutrition* (1998), No 4, 899-917.

seas. Naissoost vanglaametnikel oli kõrgeim KMI väärtus 39,4 kg/m² ning meessoost vanglaametnikel 38 kg/m². Viimased näitajad viitavad haiglaslikule rasvumisele.



Joonis 1. Meeste ja naiste jagunemine kehamassiindeksi kategooriate järgi



Joonis 2. Spordi ja liikumisharrastustega tegelemise keskmine tundide arv nädalas kehamassiindeksi gruppide järgi.

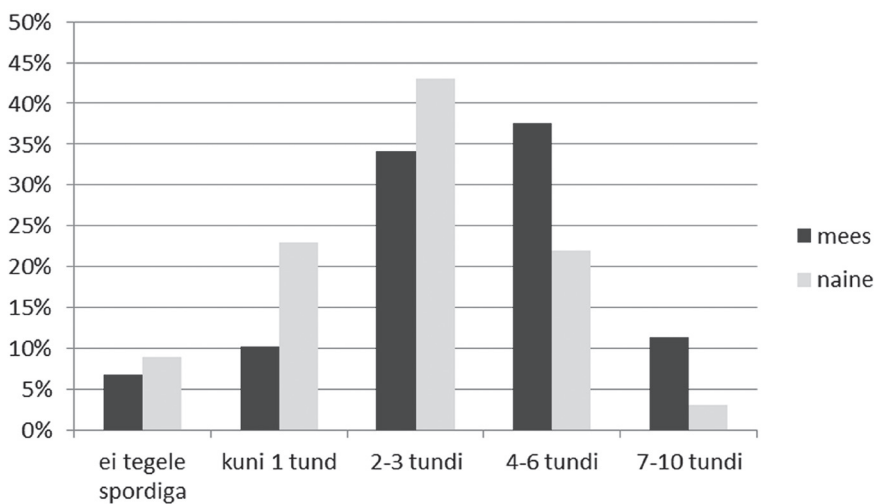
Ametnikke KMI alusel liigitades võib täheldada, et ülekaalule kalduvas rühmas (KMI 25-29,9 kg/m²) tegeles 81% vastanutest spordiga keskmiselt 2-3 tundi nädalas või rohkem. Rühmade nädalast keskmist sportimisaktiivsust näitab joonis 2.

Kui normaalkaaluliste naiste ja meeste keskmine vanus oli vastavalt 36,2 ja 31,2 aastat, siis rasvumise tunnustega (KMI>30 kg/m²) grupi naiste keskmine vanus oli 39 ja meestel 38,8 aastat. Seega üldiselt rasvumise tõenäosus näib suurenevat koos vanusega. Nõrk seos näitas, et mida kõrgema KMIga ametnikud olid, seda raskemaks pidasid nad kehaliste võimete testide sooritamist ($\rho=0,24$, $p<0.01$).

3.2. Vanglaametnike sportlik aktiivsus ja suhtumine kehaliste võimete testimisse

Uuringus osalenutele oli iseloomulik, et enamik neist tegeles aktiivselt spordiga: 87% meestest ja 67% naistest olid sportlikult aktiivsed keskmiselt 2-3 tundi nädalas või rohkem.

Meessoost vanglaametnikud pühendasid nädalas liikumisharrastusele enam aega kui nende naiskolleegid (Joonis 3).



Joonis 3. Meeste ja naiste spordi ning liikumisharrastustega tegelemise keskmine tundide arv nädalas.

Pooled vastajatest olid arvamusel, et kehaliste võimete testide edukas sooritamine aitab neil paremini tööga toime tulla, teine pool sarnast hinnangut ei avaldanud. Katsete tulemuste ja tööga toimetuleku seost pidasid siiski olulisemaks meessoost vanglaametnikud ning ametikohtade võrdluses tähtsustasid seda rohkem vangivalvurid.

Kehaliste võimete testide sooritamist pidas enda jaoks kergeks 62% vastanutest. Nädalas keskmiselt 4 tundi ja enam spordiga tegelevate seast oli kehaliste võimete testide sooritamine kerge 72%-le vastanuist. Enesekaitsealaste oskuste testimist hindas vajalikuks 87,5% meessoost ja 59,4% naissoost vanglaametnikest.

Üle poole uuringus osalenud meessoost ametnikest (52,3%) on vanglateenistuses töötades sattunud situatsiooni, kus neil on olnud vaja kasutada jõudu, enamik neist on pidanud selliste tööülesannete täitmisel kasutama ka kolleegide abi. Kahjuks puudusid ankeedis küsimused, mis oleksid võimaldanud täpsustada, mis laadi füüsilise jõuga tegemist oli ning kui sageli on vaja läinud ohjeldusmeetmete rakendamist.

Uuringus osalenuist vastas 86%, et nad tunnevad end tööaja lõpul väsinuna, 6%, et ei tunne end väsinuna ja 8% jättis sellele küsimusele vastamata. Võimalus oli vastata vaimse ja füüsilise väsimuse osas eraldi. Vaimse väsimuse osakaalu rõhutasid rohkem naisametnikud (58%) kui mehed (43%). Sportlikult aktiivsemas rühmas (sportimismaht neli ja rohkem tundi nädalas) oli teistest rühmadest rohkem (62%) vaimse väsimuse tunnistajaid. Võib oletada, et teistest aktiivsemalt spordiga tegelejad soovisid selle abil vaimseid pingeid maandada. Nii vaimset kui füüsilist väsimust tunnistasid ametikohtade lõikes teistest enam vangivalvurid (39%).

Mõningal määral võib väita, et need, kes tunnevad tööaja lõpul suuremat väsimust, sh vaimset väsimust, leiavad ka sagedamini, et sportimine vangla spordisaalis ei aita neil vabaneda tööpingetest, vaid selleks on vaja teist keskkonda. Spearmani korrelatsioonikordaja väsimuse ja vanglas sportimise tunnuste vahel oli 0,255 ($p < 0.01$).

Nõrk seos ($\rho = -0,282$, $p < 0.01$) ilmnis vanuse ja arvamuse vahel, et sportimisvõimaluste suurendamine paneb rohkem sportima – nooremad inimesed on valmis sportimisaktiivsust meelsamini suurendama, kui tööandja

selleks rohkem võimalusi pakub. Üldiselt need vanglaametnikud, kes juba rohkem sporti teevad, suurendaksid oma sportimisharrastust võimaluste laienedes meelsamini kui ametnikud, kes vastasid, et neile ei meeldi treenida. Kõige tugevamalt seostusid vastused „meeldib treenida vangla spordisaalis“ ja „vanglas sportimisvõimaluste suurendamise korral tegeleksin spordiga senisest rohkem“ ($\rho=0,544$, $p<0.01$). Kui vaadelda neid seoseid kehaliste võimete arendamise kontekstis, siis ametnikud, kes ilmselt on juba treeningu tõttu paremas kehalises vormis, saaksid täiendavate võimaluste pakkumisest rohkem kasu kui need, kes spordiga tegeleda ei taha. Seega, kui vanglaametnikuna töötamise üheks oluliseks eelduseks on hea füüsiline vastupidavus ning mõningad jõunäitajad, tuleb piisava taseme tagamiseks kehalisi võimeid ja valmidust arendada ja säilitada ning hinnata neid väga tähelepanelikult juba süsteemi sisenejate puhul.

Vastustes ilmnes tugev seos arvamuse vahel, et kehaliste võimete testide sooritamine aitab paremini tööga toime tulla ja et testide sooritamine on vajalik vastaja enda ametikohal (Tabel 2).

Tabel 2. Vanglaametnike kehaliste võimete testimisse ja vangla spordisaalis treenimisse suhtumise seosed

		1	2	3	4
1	Usub, et kehaliste kontrolltestide sooritamine aitab paremini tööga toime tulla	-			
2	Kehaliste kontrolltestide sooritamise vajalikkus vastaval ametikohal	0,61**	-		
3	Meeldib treenida vanglas ka töövälisel ajal	0,33**	0,37**	-	
4	Leiab, et sportimisvõimaluste suurendamine vanglas paneks rohkem sportima	0,33**	0,36**	0,54**	-
5	Sportimine vangla spordisaalis aitab vabaneda tööpingetest	0,37**	0,33**	0,56**	0,59**

** $p<0.01$

Kehaliste võimete testide vajaduses veendunud on sagedamini ka vangla spordisaalis treenijad, kes ühtlasi tunnevad, et saavad ka vanglaseinte vahel sportides tööpingetest vabaneda. Seevastu ametnikud, kes vanglas treenida ei soovi, ei suuda seelses keskkonnas sportides tööpingetest vabaneda ning nad tunnetavad ka väiksemat sidet enda tööalase tegevuse ja kehaliste võimete vahel.

Pikema töövahetusega ametnikud pidasid teistest mõnevõrra vajalikumaks kehaliste võimete ($\rho=0,223$, $p<0.01$) ja enesekaitse alaste testide ($\rho=0,260$, $p<0.01$) sooritamist enda ametikohal.

Liikumisharrastusega tegelemise aktiivsus oli keskmises seoses veendumusega, et sportimine aitab paremini stressiga toime tulla ($\rho=0,328$, $p<0.01$) ja nõrgas seoses arvamisega, et sport aitab kaasa paremale tööga toimetulekule ($\rho=0,245$, $p<0.01$).

Kokkuvõte ja ettepanekud

Vanglaametnike töö nõuab nii vaimset kui kehalist jõudu ja vastupidavust ning tööandjal tuleb selle valdkonna spetsialiste hoolikalt valida. Tööstressi vähendamisele ja tervise säilitamisele aitab kaasa toetava töökeskkonna loomine, ületöö vältimine, tervisliku toidu kättesaadavus, liikumisharrastuse propageerimine ja võimaldamine ning töötajate teadlikkuse tõstmine vastavates valdkondades. Viimastel aastatel on Eesti vanglates tegeletud ametnikele paremate sportimisvõimaluste loomisega, vanglatesse tööle kandideerijatele on kehtestatud kehaliste võimete testi läbimise kohustus, mis on ka kohustuslik osa atesteerimisinõuetest.²²

Kehaliste võimete hindamise nõude kehtestamisega arvestades parandati vanglasüsteemis ametnike sportimisvõimalusi testiks valmistumisel ning vanglatesse võeti tööle spordiinstruktorid, kes muuhulgas abistavad ametnikke personaalsete treeningprogrammide koostamisega testide edukaks sooritamiseks.

Mitmetes riikides on vanglaametniku kandidaatide kehaliste võimete testide nõuded meestele ja naistele sarnased. Eestis on vanglaametnikele, aga ka kaitseväelastele ja politseiametnikele kehtivate testide nõuetes erisused tulenevalt nende soost ja vanusest. Vanglateenistuses on erisusi rakendatud ka töökohtade kaupa.²³ Meil ei ole ametkondlikult kehtestatud töötajate kehaliste võimete normatiivides sugudevahelisi erinevusi vaid päästeametnikel, kelle jaoks on nõuded diferentseeritud üksnes vanusegruppide lõikes.

22 Vanglaametnike ametiastmete atesteerimisinõuded, 10.04.2003, jõustunud 27.04.2003 — RTL 2003, 51, 749 ... RT I, 28.06.2012, 33.

23 *Ibid.*

Arenenud riikide eeskujul tuleks ilmselt ka Eestis pöörata rohkem tähelepanu niisuguste kehaliste võimete testide väljatöötamisele ja juurutamisele, mis võimaldavad adekvaatsemalt hinnata just neid kehalise võimekuse aspekte, mis kõige enam mõjutavad töötajate otseste tööülesannetega toimetuleku edukust. Sarnaste tööülesannetega ametikohtadel on tõenäoliselt otstarbekas naiste ja meeste kehaliste võimete testide normatiivide lähendamine. Sisejulgeoleku erialade õppuritel, sh vanglaametniku õpinguid alustajaile kehtivad sarnased kehaliste võimete testide lävendid aastast 2011. Meeste ja naiste võrdse kohtlemise vajalikkust ja kehaliste võimete testide ametiülesannetele suurema vastavuse vajalikkust on väljendanud ka politseinike teste analüüsinud M. Tõnissaar.²⁴

Eesti vanglaametnike seas 2010. aasta lõpus tehtud uuringu andmed näitavad, et paljud vanglaametnikud on teadlikud liikumisharrastuse positiivsest mõjust ning enamik uuringus osalenud mehi ja üle 4/5 naistest peab sportimist oluliseks stressimaandajaks. Kehaliste võimete arendamise ja spordiga tegelemise tähtsust näitab vanglaametnikel tööalaselt tekkinud situatsioonide rohkus, kus osutus vajalikuks jõu kasutamine, samuti ametnike hinnangud enda füüsilisele ja vaimsele väsimusele tööpäeva lõpus.

Küsitluse tulemustele tuginedes võib väita, et vangla spordisaalis treenimisvõimlauste avardumisel saaksid sellest suuremat kasu juba nagunii spordiga aktiivselt tegelejad ning nooremad töötajad. Vanglas sportimistingimuste parandamisele sobilikumaks alternatiiviks on ametnikele sportimisvõimlaste pakkumine neile sobival ajal väljaspool kinnipidamisasutust.

Sisekaitseakadeemia justiitskolledži õppekavade ja aineprogrammide koostamisel on arvestatud justiitsministeeriumi ja vanglate ootuste ning vajadustega. Kadettide sportimisaktiivsuse suurendamist ja kehaliste võimete arendamist toetavad nii vaba- kui valikained, treenimist motiveerib ka akadeemiasiseste, üliõpilaste ning ametkondlike spordivõistluste süsteem. Samas jääb nende võimaluste kasutamine ikkagi tudengi enda valikuks ning kui õppima asudes on kadeti kehalised võimed kõrgel tasemel, võivad need õppeaja vältel ka langeda, sest oluline on lõpueksamil vaid vastavale ametnikegrupile kehtestatud miinimumnõuete täitmine. Regulaarse sportimisharjumuse kujundamiseks ja kehaliste võimete taseme tõstmise või säilita-

24 Tõnissaar, M., "Füüsiliste testide tõhusus ja vajalikkus politseinike valikul", 12 *Akadeemia* (2010) 2234-2266.

mise paremaks motiveerimiseks võiks soovitada katsete eristava hindamise sisseviimist justitiiskolledži kadettidele.

Kindlasti on kadetidel vajalik tulevase elukutsega seonduvaid terviseriske teadvustada ning leida parimad moodused, et neid riske vältida ja tööstressiga edukalt toime tulla. Spordiga tegelemine on ainult üks tervisliku eluviisi tahk, oluliste teguritena lisanduvad toitumine, normaalne töö- ja puhkeaja vaheldumine, tervistkahjustavatest harjumustest loobumine. Regulaarse liikumisharjumuse kujundamine ja selleks nii kooli kui ametkonna poolt vajalike tingimuste loomine on õppurite ja töötajate tervise säilitamiseks väga olulise tähtsusega.

Vanglaametnike kehalise ettevalmistuse taseme ja jõu kasutamise valdkonna kompetentsuse tõstmiseks Sisekaitseakadeemia spordikeskuse ja justitiiskolledži koostöös on vajalik veel uurida Eesti vangivalvurite tervises seisundit, nende kehalist aktiivsust, suitsetamise ja alkoholi tarvitamise harjumusi kui muid võimalikke haigestumise ja tööga mittetoimetuleku tegureid. Samavõrra oluline on analüüsida jõu ja ohjeldusmeetmete kasutamise sagedust ja spetsiifikat vanglates ning nende meetmete kasutamise efektiivsust seostatult vanglaametnike kehalise ja erialase ettevalmistuse tasemega.

Epp Jalakas, MA
Sisekaitseakadeemia spordikeskuse juhataja-õpetaja
Kase 61, Tallinn 12012
Tel +372 5111 286
E-post: epp.jalakas@sisekaitse.ee

Mari Järvelaid, PhD
Terviseameti Töötervishoiu büroo juhataja
Gonsiori 29, Tallinn, 15157
Tel +372 6509 866
E-post: mari.jarvelaid@terviseamet.ee

Vahur Ööpik, PhD
Spordibioloogia ja füsioteraapia instituudi spordifüsioloogia professor
Tartu Ülikooli Kehakultuuriteaduskond
Jakobi 5, Tartu 51014
Tel +372 737 5366
E-post: vahur.oopik@ut.ee

Not yet peer-reviewed research notes

Sentences for sexual offences against children – an analysis from Iceland

Ragnheiður Bragadóttir
University of Iceland, professor

Keywords: *sexual offence, Icelandic Criminal Code, severity of punishments*

Introduction

The sanctions imposed by the courts of law in Iceland for sexual offences against children have been criticised in recent years for being too lenient. But is the criticism justified and has it had any influence? Any attempt to answer these questions will require a survey which gives a comprehensive picture of the sentences imposed and the factors that determine these sentences.

Act No. 61/2007 amended the provisions of the Icelandic Criminal Code (Act 19/1940), regarding sexual offences, and various new provisions were enacted that influence the determination of sentences for such offences, including the severity of sentences in each instance. These new provisions include a broader definition of the concept of rape, more severe punishment for sexual offences against children, and options of aggravating sentences are now available under law; however, there are also provisions for moderated sentences and clemency in cases where the perpetrator and victim are of a similar age.

The first part of the article discusses these legislative innovations. The second part discusses the trends in the sentences imposed by the Supreme Court in 1992 – 2011 in cases of sexual offences against children. Research revealed that sentences for sexual offences against children under the age of 15 have started to become more severe after 2002, and at the same time the number of these judgments has also begun to rise. It seems that public sentiment had an impact before the law was changed in 2007.

At night while grown-ups slept after a busy day, the monster stayed awake and had the girl stroke his penis and take it into her mouth, and when the little girl's body began to change, the monster mounted her and had intercourse with her. When the girl cried, he said that he would tell her grandpa and grandma what an ugly and disgusting girl she was; no one would want to have her; so the girl kept quiet and thought of herself as a monster.¹

This quote is from *Chaos on Canvas* by Icelandic novelist Kristín Marja Baldursdóttir, describing sexual offences from the victim's point of view. The narrative is moving since sexual offences against children are among the most serious offences perpetrated. They were long considered taboo, but in recent years the knowledge of them, their characteristics and consequences have increased enormously. No one doubts any longer how common and harmful these offences are for the victims and society as a whole. Society condemns these offences, and for many no punishment is too severe for their perpetrators.

The legislature and courts find it difficult to determine appropriate punishment for sexual offences against children. The legislature in Iceland has taken the course of enacting harsh punishment for these offences. This gives courts a great leeway in determining punishment within the limitations of the relevant provisions. For evaluating whether punishment for sexual offences is appropriate, it is essential that the elements affecting the decision are established. We must take care not to make broad, general inferences from individual judgements. A survey is therefore needed, showing the whole range of punishments for the offences and which elements weigh heaviest during the sentencing process.

1 Baldursdóttir, K.M., *Chaos on Canvas (Óreiða á striga)* (Reykjavík: Málögmenning, 2007), p 409.

The content of this article is two-pronged. First, I am going to briefly discuss amendments made in 2007 (Act no. 61/2007) to the sexual offences chapter of the Icelandic Criminal Code (CC). The reasons for the amendments were that older provisions were deemed not to provide victims of the offences with sufficient legal protection; the definition of the concept of “rape” in the older provision was out of step with people’s general ideas regarding what such an offence entailed, and the sanctions imposed by the courts of law for the offences was deemed to be too lenient, not least when children were the victims of such offences. The act of 2007 therefore made various changes to the provisions on sexual offences and the determination of sentences for such crimes. It is necessary to explain these provisions in order to realise what points are important when punishment is determined. Second, I am going to show how punishment for sexual offences against children has developed in recent years. This discussion will be based on my research on punishment and sentencing in the judgements of the Supreme Court of Iceland in sexual offence cases from 1992 to 2011.²

1. New provisions of importance in determining punishment

Act No. 61/2007, amending the sexual offences chapter of CC, enacted various innovations with the goal of improving the legal status of women and children in respect of sexual violence. The innovations in the act of 2007 include provisions affecting the sentencing for sexual offences. I will explain these innovations briefly in six points:

1. The concept of rape is greatly broadened from what it previously was. Before 2007 sexual intercourse against the victim’s will was not deemed to be rape unless violence or threats of violence had been used during the offence. Other sexual coercion, so-called, like threatening something else than violence (previously Article 195) and abuse of a reduced mental condition, such as mental retardation, or a situation where the victim could not resist the deed or understand its significance, for example, because she was

2 The year 1992 is used as a reference point as Chapter XXII of the Criminal Code, no. 19/1940, dealing with sexual offences, was amended with Act no. 40/1992. The author of this article has conducted research on the provisions on sexual offences for many years and wrote the bill of law suggesting new provisions on sexual offences in the Icelandic Criminal Code, which became Act No. 61/2007.

sleeping or falling-down drunk (previously Article 196), was not regarded as rape. These violations were punishable by imprisonment for 30 days to 6 years. These violations are now defined in the act as rape and are subject to the same punishment as other forms of rape – imprisonment for 1-16 years.³

In addition to the rape provision being broadened in this way with the act of 2007, it is the will of the legislature that shall be taken into account if the victim is a child. The intention is to do this so that a perpetrator is convicted for rape under Article 194 CC in addition to the relevant provision on sexual offences against children, and an offence against a child is thereby also viewed as rape.⁴ An adult person's sexual intimacy with a child is such an abuse of the person's superior position in respect of the child that it entails violence, threatening and exploitation even though it would perhaps not be deemed to be so if the victim were an adult. Also, much less force, even none, is required to get a child to have sexual intercourse than it is needed in case of an adult person. In addition, the child is even more defenceless, and even does not understand what is going on.

My research on the Supreme Court's judgements convicting for violations of Article 194 CC reveals that the provision does not appear to be applied with provisions on sexual offences against children unless the victim of the offence has reached teenage. If the victim is under 12 years of age, it appears that Article 194 on rape is not simultaneously applied. However, there is a recent exception to this, a Supreme Court judgement from 19 January 2012. There a man was convicted of rape and sexual offences against a child. He committed sexual offences against three girls, and his offences against one of them, a 7-8-year-old girl, were repeated many times, including six rape offences. He was sentenced to 8 years in prison.

3 Article 194 of CC, cf. Article 3 of Act no. 61/2007: Whoever has sexual intercourse or engages in other sexual acts with a person by exercising violence, threats or another kind of unlawful compulsion, is guilty of rape and shall be sentenced to imprisonment for no less than 1 year and up to 16 years. Violence includes the deprivation of freedom of action by confinement, drugs or another comparable manner. – Taking advantage of a person's mental illness or other mental handicap to engage in sexual intercourse or other sexual acts with the person, or taking advantage of other circumstances which render the person unable to resist the deed or understand its significance, is also regarded as rape and entails the same sentence called for in paragraph 1.

4 Bragadóttir, R., "Kynferðisbrot" [Sexual offences], 3 *Ritröð Lagastofnunar Háskóla Íslands* [Series of the Law Institute of the University of Iceland] (Reykjavík, 2006), p 138.

2. A new provision was passed regarding several factors increasing the severity of punishment for rape, in addition to the relevant general provisions of CC.

Now there is an article, (Article 195(a) of CC) that covers the effect of a victim's young age on the sentencing. If the victim is under the age of 18, this shall increase the severity of punishment. This provision emphasises how serious and reprehensible sexual offences against children are. The need for such a provision surfaced in my first research on the determination of punishment in rape cases.⁵ The study investigated Supreme Court decisions for the period 1977-1996, involving convictions for violations of Article 194 CC on rape. There I found it most questionable regarding the judgements that the victim's young age was not taken more into account when determining punishment. It goes without saying that young victims have little psychological and physical strength to defend themselves against rape. Relatively little violence or low-key threatening can therefore have a terrifying effect on children.

This new article (Article 195(b) CC) also states that a perpetrator's egregious violence shall increase the severity of punishment. With the amended definition of rape in current article on rape (194), violence is no longer the core of rape that it once was. Nevertheless, since violence is an extremely censurable and reprehensible way of attaining sexual intercourse, it was deemed right to enact a provision making egregious violence during the offence a factor increasing the severity of punishment.

At last under this new article (Article 195(c) CC) the severity of punishment shall increase if the offence is committed in a particularly painful or abusive manner. It is judgemental as to when an offence is committed in a particularly painful or abusive manner. A victim's age and maturity are important there. Sexual intercourse with a child would fall under a particularly painful offence. Examples of offences committed in a particularly abusive manner would be anal intercourse and oral intercourse. Inserting objects into the vagina or rectum also fall into this category.

5 Bragadóttir, R., "Strafudmåling i voldtægtssager" [Sentencing in rape cases], *Kvinder på randen. Tilegnet Beth Grothe Nielsen på 60-årsdagen 6. november 1998* [Festschrift on the occasion of the 60th birthday of Beth Grothe Nielsen] — Kongstad, A., Kyvsgaard, B. & Storgaard, A. (eds) (Aarhus Universitetsforlag, 1998), pp 59-81.

3. A provision was set on the effect of repeated offences, which means that a prior conviction for a sexual offence can result in more severe punishment if the defendant is convicted of another sexual offence later on.

4. The limitations for punishment for sexual intercourse and other sexual intimacy with a child under the age of 15 have been increased, both the minimum and maximum limits, and are now the same as for rape, that is, imprisonment for 1-16 years. This is to emphasise how serious sexual offences directed against children are.

The custom in Icelandic law has been to mete out punishment at the lower end of the punishment scale for particular kinds of offences, with the exception of homicide and serious drug offences. Punishment in sexual offence cases has followed this custom but has nevertheless become more severe in recent years. Relatively mild punishment for sexual offences against children has been heavily criticised. Many things indicate that this criticism has had impact, for from the judgements handed down in recent years on sexual offences against children, it can be seen that the severity of punishment for these offences has increased (see the graph below on the severity of punishment for convictions for sexual offences against children). This increase in the limits in the act is therefore in step with this development.

5. When specific minimum limitations of punishment are enacted for particular types of offences, it is important that statutes authorise courts to adjudge milder punishment than allowed under these minimums if there are mitigating circumstances. This can be the case when sexual offences against children are involved. Therefore, a new provision has been enacted authorising diminishing or eliminating punishment when a defendant found guilty of sexual intercourse or other sexual intimacy with a child under the age of 15, is of an age or level of maturity similar to that of the child.

While discussing the severity of punishment for sexual offences against children, it should be kept in mind that research shows that perpetrators of such offences are often children themselves. Sexual offences by children are usually part of another problem, that is, child neglect, and are actually often the problem of an entire family. A different point of view must apply to younger perpetrators than to older ones. Those working on child protection cases believe that the number of young perpetrators falling under the

Child Protection Act, who have themselves been victims of sexual offences or other violence, has increased. In such instances, it is desirable to have the criminal justice system, if it is applied, and child protection system, work together.

6. The maximum punishment for sexual harassment of children has been increased by 2 years. Thus, where it was 2 years, it is now 4 years, and 4 years are now 6 years.

These new provisions discussed here all affect how punishment is determined for sexual offences. All of them tend to increase the severity of punishment for the offences except the second to last point regarding moderated sentences and clemency, which applies when the perpetrator and victim are both children. The effect on execution of these provisions is already starting to be felt even though only a short time has passed since they were enacted.

2. Punishment for sexual offences against children

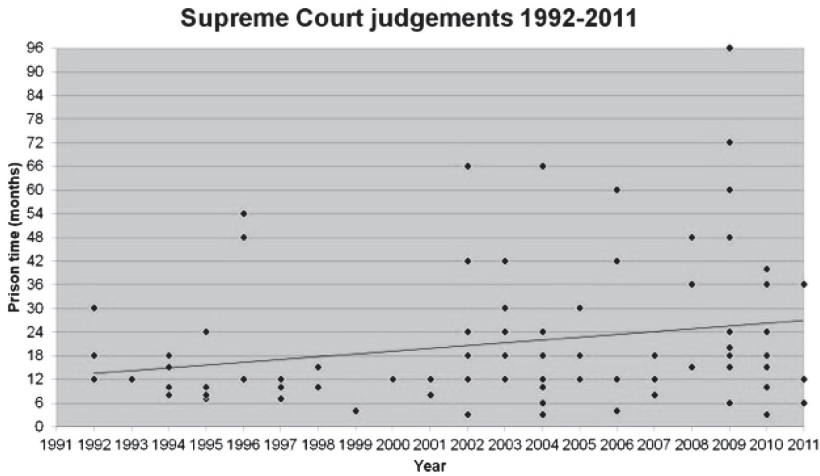
The sexual offences chapter of the Criminal Code has three provisions specifically dealing with sexual offences against children. These are Article 200 on incest,⁶ which is not subject to age and therefore does not pertain solely to children, Article 201 on breach of trust⁷ and Article 202 forbidding sexual intimacy with children under the age of 15. Two of these provisions at once are commonly applied to the same offence. This applies, for example, if an offence is directed against a child under the age of 15 who is also the perpetrator's own child.

All research in Iceland on judgements is difficult. The country is sparsely populated; the frequency of offences is low, and judgements are therefore few. Judgements in sexual offence cases are so few that it is difficult to make statistically reliable inferences on whether punishment has changed during

6 According to Icelandic law incest is the perpetrator's sexual intercourse or other sexual relations with his own child or other descendant, or such behavior between siblings.

7 According to Article 201 it is punishable to have sexual intercourse or other sexual relations with a child under the age of 18 who is the perpetrator's adopted child, step-child, foster-child or the child of his or her cohabiting partner, or is bound to him or her by similar family relationships in direct line of descent, or with a child who has been committed to his or her authority for education or upbringing.

the period 1992-2011. This can partially be avoided, by arranging conclusions from judgements in a graph, examine each individual judgement and compare them. I have done this, and Supreme Court decisions meting out punishment for violations of these provisions are shown in this figure.



In the period 1992-2011, 109 judgements were handed down on violations of these three provisions of CC regarding sexual offences against children. These judgements also often involve convictions for other serious offences, which affect the sentencing. If these judgements are not included, but only the judgements where the sexual offence weighs heaviest in the sentencing, 91 judgements remain, and they are shown in the graph.

Over the 10-year period from 1992 to 2001, 26 judgements were handed down; of these 21 (81%) meted out punishment of between 6 and 18 months' imprisonment; 4 judgements were more severe and one less severe. Until 2002 there were therefore relatively few judgements, and they were similar. There was a great change in 2002. The number of judgements increased, and punishment became generally more severe; in addition, fluctuations became greater. Of 65 judgements in the period 2002-2011, the punishment in 34 judgements (52%) was 6-18 months' imprisonment; 3 were less severe and 28 more severe. It should be pointed out that these could be offences varying greatly in seriousness, from fingering and groping to rape. It has become much commoner than before for punishment to be 3-5 years' imprisonment for the most serious offences.

Conclusions

By arranging the conclusions of judgements in a graph, analysing and comparing each judgement, a certain trend toward greater severity of punishment can be seen for sexual offences against children. The changes can be seen mainly around and after 2002, that is, about the same time as the number of judgements began to increase. Generally punishment for sexual offences against children is becoming more severe, and it is noteworthy that the call in society for this had effect before the act was amended in 2007. It can therefore be said that the amendment to the act was to some extent a confirmation of the trend that had already begun to be felt.

Ragnheiður Bragadóttir
University of Iceland
Faculty of Law
Sæmundargötu 2
101 Reykjavík
Tel: +354 525 4000
E-mail: rb@hi.is

Not yet peer-reviewed research notes

Driver's license training and accident prevention in Hungary

Dr. Róbert Major

National University of Public Service Hungary, associate professor

Keywords: *traffic environment, accident prevention, crime, training, sanctions*

In the history of motor-vehicle traffic many theories have been launched in regard to the reasons of accidents. Psychologists have been the most active worldwide: they outlined a great number of reasons – mostly in parallel with the change of the great *theories* – and worked out multiple methods for the exact measurement of fitness and suitability. These techniques developed and improved a lot in the course of decades but they still have a key role in the driving aptitude tests in a great number of countries.

The same development also concerns the methods that offered – by the ergonomic improvement of the vehicle and the update of the information technology – more and more reliable “working place” for the driver.

No efficient accident prevention can be realized without data analysis on appropriate level and standard, but when searching the reasons of accidents, it is indispensable to perform the motifs that exceed the extent necessary for the legal evaluation of the penal or petty offence background of the accident. Practically: we have to examine not only which participant of traffic caused the accident by its criminal conduct, but also which circumstances led to the traffic rule violation. Such circumstances of “secondary reason” occur, however, not only in regard to a person. In case of accidents

due to the traffic environment – first of all due to the imperfections of the road surface we have to explore why this imperfection occurred, and who or which company did not fulfill its obligations or failed to follow the prescribed conduct. At the same time we have to analyze why the driver did not notice the imperfection of the road, could it be expected that he noticed the imperfection or which contravention conduct prevented to see the irregularity of the road.

In case of accidents occurred due to the **defect of the vehicle participating in the traffic** we have to check the character of the technical defect, its predictability and the appropriate quality of manufacturing technology. Apart from that, we have to take the failure of maintenance and the lack of control into consideration as secondary reasons.

The accidents occurring due to the **fault of the driver** represent the majority of accidents: this proportion fluctuates year by year between 98-99%.

In view of the basic task of prevention we also have to discover the background of human errors. It is obviously a faulty conduct, consequently an infringement, when the driver does not stop at road crossing in spite of the red light. It would be incorrect to suppose, however, that you cannot do anything about the faulty behavior of the driver. There must be an explanation for human errors, too, but the recognition is not always simple. It does not naturally mean that the recognition of the infringement would change the issue of the responsibility in the legal sense (but it could, of course, influence the extent of the sentence), but only the fact that the exploration of the faulty behavior could constitute the fundamental pillar of accident prevention.

In regard to human faults, we have to extend our investigation also to the circumstances occasioning of explaining the faulty conduct such as fatigue, intense emotion, lack of knowledge of the site, or even the difficult recognition of the traffic order, and of course the lack of knowledge of the rules.

We can treat subjective and objective reasons in another approach.

We call **objective** the circumstances occasioning a human fault which *generally* signify a danger to traffic as a circumstance independent from the

human being. Such objective reasons can be limited visibility as fog or the alteration of the adherence features of the road surface like slippery road.

Subjective reason in this classification can be the faulty behavior itself, and naturally the circumstance occasioning of explaining the faulty behavior, which mean *direct* danger to traffic safety.

The exploration of human, vehicle or environmental faults must be followed by the *intended intervention* into the traffic system with the purpose to diminish the amount of faults and mistakes under the supportable level.

By the second half of the 20th century crime prevention was being treated merely as an activity that can be fulfilled by police. They were convinced that appropriate legal regulation, the enforcement of the execution of the rules, the prospect of serious sanctions and the grave punishment of the perpetrators, all that would result in the diminishment of crime. In view of the succession of fiascos, the attention of the researcher was led to other tools of criminology, and **the tools of crime prevention outside the law** came into the limelight. You have to think about simple measures such as the prevention of the theft of mobile phones: if a phone is put around the neck of a child, let it be hidden under the clothing. Another aspect: in the green zones of condominiums, the vegetation should be limited in height of the eye so that you could survey the entire housing estate.

The prevention of situational crime is in this way nothing else but the amount of measures aiming at the diminishment of the opportunity. These are focused on special forms of felony and signify the systematic and structural change of the immediate environment in view of rendering the commitment of crime more risky and difficult consequently diminish the benefit of the perpetrator.¹ “*The basic philosophy of the prevention of situational crime is that the repression of crime can be achieved first of all by the reduction of crime opportunities.*”²

1 Clark, R. V., “Situational crime prevention” — Tonry, M. & Farrington, D. (eds), *Building a safer society: Strategic approach to crime prevention* (The University of Chicago Press, 1995).

2 Irk, F., “Situational Crime Prevention in Housing Estates” — Tünde, B. (ed), *Built environment – crime – situational crime prevention* (Budapest: OKRI, 2008). See also: Knutsson, J., “The Swedish Experience of Situational Crime Prevention”, 7 *Studies on Crime and Crime Prevention* (1998), No 2, 189-212.

The majority of traffic crimes (the causing of accidents by all means) are reckless acts, so the analysis of expenditure-yield can only be interpreted in regard to the infringement leading to the accident. The driver accepts as a prospective yield that in case he deliberately violates the rules, he gets to his destination sooner. In the course of the realization of this behavior, however, he significantly increases the risk of occurrence of an accident; consequently the risk of impeachment and these factors are presented in form of expenses. The situational crime prevention is justified in the field of the prevention of traffic accidents as reckless criminal offences in case one can make it unanimous for the individual: the probability of expenditure is greater than that of the prospective yield.

Traffic safety interventions fundamentally comprise three areas:

- engineering – this concerns not only the organization of traffic but also the safety of vehicles (Engineering);
- traffic control – an essential tool of the enforcement of proper behavior (Enforcement);
- education – comprising not only the actual instruction but also the education to safe circulation on the road (Education)

The system named “3E”, as per the English name of the intervention points, is suitable not only for the treatment of the explored traffic safety problems, but also for the analysis and appraisal of the interventions made.

Education

The most obvious way of the avoidance of accidents is to persuade the players of the road traffic to a proper and responsible conduct. They have to understand that the slightest infringement jeopardizes their own life, the life of others, their physical fitness and their respective properties.

According to the Act I. § 17 of 1988 on road traffic: *“In the interest of the increase of traffic safety, the enhancing of the culture of circulation and the interpretation of traffic rules and the proper conduct of circulation we have to make systematic the relevant education, instruction and propaganda.”*

Education is a multi-layer process. It comprises the training of drivers, when they have to learn – apart from the knowledge of rules – the aptitude

of applying such rules and the identification of danger situations has to be kept in view. Driving courses are preceded by the education programs of kindergarten and school as foundation to the education of children to safe circulation. The same purpose is supported by programs, competitions and camps of different frequency and purpose.

Certain drivers can enjoy increased social attention: such are members of the police, drivers of public transport vehicles, politicians, well-known personalities of the media, actors and musicians. It is indispensable that drivers behave in an exemplary way in public circulation.

Such pile of accident prevention is the activity of mass communication (PR) as it might have, and should have, educational purposes. This scope could comprise publicity films, posters, flyers and naturally the interpretation of the measures of both of the other piles – engineering and traffic control – towards the public.

Drivers' training

In the actual system of training drivers for category B, the minimum duration of theoretical education is 28 hours and the practical training lasts 29 hours. In case of category A the theory part lasts 22 hours and practice is 26 hours, while for category C the theory is 80 hours and practice 29 hours.

The duration determined in the legal rules is sufficient for learning the rules, but I am convinced that in the future theoretical instructions about merely legal rules should be replaced by instructions about the essentials of driving, dangerous situations, the character of human faults and the recognition of dangerous situations and – generally about the actual evaluation of traffic situations.

Each educational system is characterized by the fact that they are adapted to the examination requirements. If an education center starts its activity – whether on basic, medium or high degree, or even when it is a center of special professional training – they put emphasis on the elaboration of the education program and the arrangement of the instruction program. If they come to the period of examination questions arise, such as the

method of examination, the precepts and other practical issues. What would be desirable on the other hand, is that – on the contrary – they should define the method of measurement of competences, the examination methods, the examination questions, and afterwards the point: what sort of instruction is needed when obtaining the proper competence?

At present test-takers have to solve test-questions. Among these questions mainly combined drawing-situation questions are acceptable for the application of the priority rules as the solution of these questions require the knowledge of the relevant rules. All other questions inquire about the mechanical knowledge of the rules.

It would be more reasonable in the course of theoretical examination to focus on a given traffic situation, traffic site, a vehicle, the road or any detail relating to a pedestrian, a vehicle or the traffic environment after presentation of a comprehensive picture and ask the candidate what he can do in the given situation, what he would do, can he start with the given vehicle and what would be the speed of the vehicle etc.

The education system should be transformed for such examination type that is to say in spite of mechanical knowledge of the rules **they should learn the competence-level application of the rules.**

The ideal solution would be of course a situation in which theoretical examination has references to the local environment – that could be made familiar later on. In practice it would signify that we use photos shot on the site in the course of instruction.

Simulation

The simulation-technique is unanimously applicable in the vocational training of drivers at present. If you think of the training of pilots you will admit that the exclusive way of presentation of dangerous situations and sources of accidents is the application of a simulator. The automobile simulator has been developed for driving schools and companies dealing with driving techniques. The equipment contains original car parts (steer, switches, hand brake and gear, pedals etc.) so that the user could obtain true experiences. The instru-

ment panel appears on a small monitor, while the view is ensured by a presentation system comprising one or several screens. The mirrors appear digitally on the monitor in lifelike position. The steer is provided with motor-driven resistance-mechanic in order to make the feeling more like this one has while driving. Sound-effects are intermediated by incorporated multichannel sound system. The car-simulator created essentially for the training of category B students is provided with professional multiple software that helps among others in fuel-sparing driving and fundamentally in the evaluation of driving competences. The development of simulation techniques hides unbelievably large possibilities in itself. There are naturally numerous cheaper and more expensive solutions, too. For instance, there is a solution in which you install yourself in a veritable car and the traffic environment is projected on a considerably bigger screen. Such simulators are of course suitable not only for the practice of personal cars, but also for the training of other vehicle categories.

Simulation naturally cannot replace real driving. Opposite allegations might lead stray the education of drivers. Simulator is only an auxiliary tool appropriate for the recognition and practice of dangerous situations and for the measurement of the reaction time etc., but for this purpose only this instrument is appropriate.

The imitation of traffic and driving is not unconditionally focused on the entire driving activity: it is possible to raise certain characteristics. Such imitation tests are rendered possible by the driving technology courses and the technical tools mounted on the vehicle – artificially reducing the adhesion between the wheel and the road surface. The driving technique courses provided with special coating, and special technologies, which incite the loss of stability of the vehicle by artificial intervention are proper – if you sit in a real vehicle – to offer the experience of driving a vehicle having lost its stability and they can teach of course the practice of proper reactions.

Naturally, the use of a technical tool as such is in the near future a basic requirement of the training of drivers: in the first phase for the use of distinguishing signs by the persons entitled, in the second phase by drivers working in public transport and in the third phase by the professional drivers working with heavy vehicles and buses. For a longer term we have to assure that a driver, who did not make the experience of slipping even in simulated circumstances, could not come into live traffic conditions.

Driver's license for beginners

The point of the driver's license for beginners is that the person with fresh driver's license could take part in public traffic only with certain restrictions – as he does not have the routine. Beginner drivers under practice of two years cause some 10 per cent of the total number of accidents caused by drivers. If we think that beginners are more cautious we are wrong: this proportion is too high.

The theoretical dissolution of the restriction related to the beginners' driving license is the obtaining of the routine. In spite of that, and on the basis of the relevant legal rules, the qualification of beginner expires automatically after the lapse of two years. Consequently without the certificate of any competence whatsoever, but by the lapse of time. For a long term it is indispensable that the system related to a beginner driver's license is transformed into a **multiphase training**. This system would be much more efficient for the creation of the driver's conduct and attitude focusing on the safety. In my opinion, beginners might obtain "final" licenses after the period of independent practice only if they definitely justify their driving competence. The interval of two years is generally convenient but the issuance of a final "driver's license" should absolutely be bound to a practical examination. Such an examination could be made simply as the instructor has clear knowledge of the fact if the trainee has acquired the **suitable routine** (vehicle handling, recognition of the situation, driving technique, recognition of danger etc.). Naturally examination requirements and the exact process of the examination are to be established in a legal rule.

At the same time you have to make clear the limitations required for a beginner to take part in the live road traffic. According to present regulations beginners are not allowed to tow a trailer and they cannot bring passengers on a motorbike. These limitations are to be complemented by speed limitation on motorways, and in case of category A by prescription of the driving in company of a person having a driving routine. Another proposal aiming at the increase of safety is that the person having a beginner's driver's license could be allowed to drive only a vehicle under a certain output. (As a matter of fact, it is the accepted principle for motorbikes in case of categories A1 and A limited). Another limitation to be considered: the obligatory use of the sign for learner driver (T- in Hungary).

Complementary training

In the actual training system the holder of a driver's license obtains the right of driving – both from theoretical knowledge and practical aptitude (for the duration of his health fitness) – forever while neither his theoretical nor practical knowledge is checked. According to my proposal – similarly to the periodical system of medical fitness examination – every license holder should attend a complementary course every five to ten years. This does not necessarily involve school desk-type training. It means that he receives a message by mail or e-mail in which we call his attention to the changes of the traffic-related rules (Highway Code) and other changes occurred in driving technique, vehicle technology or in traffic conditions. After studying this material the driver will have the opportunity to pass a brief and simple examination and prove that he has updated his theoretical knowledge and still has the routine of practical driving.

I suggest all that in spite of the fact that it is generally known in professional quarters that the knowledge of the Code by drivers causing accidents is not worse than that of those who drive accident-free. Apart from deliberate infringement there are – though rarely – some cases of offense due to the lack of knowledge of the code. In consideration of the limited number of such accidents the necessary changes of the training should not be directed to the knowledge of rules – as mentioned above – but rather to the prevention of danger.

Prohibition of driving and rendering fit

The punishment of prohibition appears both in the criminal and in the misdemeanor statutes. The weight of the matter is proven by the fact that even the Constitutional Court has dealt with this issue and queried whether the right of circulation is a constitutional fundamental right and whether we can limit someone's participation in the traffic by forbidding him to drive. According to the Constitutional Court:

The right of free movement and the liberty of circulation cannot be considered as a right of absolute character that cannot be limited. The legislative body establishes the rules governing road traffic on the basis

*of sufficient reasons – fundamentally in **the interest of the protection of the life and safety of traffic participants**. Consequently it requires from the driver to be in a **condition apt for driving, to have a valid driver's license and to respect the legal rules** regarding the order of road circulation. (Resolution of the Constitutional Court 3/1992. AB).*

According to the quoted rules the application of the sanction of the prohibition of driving is constitutional.

In the Penal Code the prohibition of driving figures among the penalties and sentences: “*Any person, who commits a crime by violating the rules of permission-bound driving or uses a motor vehicle for the committal of crimes can be prohibited from driving.*”

On the other hand, the misdemeanor right qualifies the prohibition of driving as a measure and not as punishment: “*The person implied in a procedure can be prohibited i.e. in certain cases stipulated by the law the person implied in the procedure has to be prohibited from driving, if he committed the misdemeanor by the violation of the rules of permission-bound driving.*” (The prohibition is obligatory in case of recurrent committal.)

By comparison of both legal provisions we can draw the following conclusion:

In spite of the fact that several measures are being applied, the criminal law considers the prohibition from driving as a punishment, while the misdemeanor right considers it as a measure. The fundamental question raised is whether – regardless from the regulation in force – the prohibition from driving is a legal consequence of punishment-character or of measure-character. It is of punishment-character that is to say its purpose is to bring the perpetrator into a disadvantageous position and his disadvantage of imprisonment or fine is to be graver, or it is of measure-character and its purpose is the protection of the other players of road traffic against people of deviant conduct, who directly jeopardize their corporal integrity.

I would like to start by saying that in its resolution referred to above, the Constitutional Court qualifies as a measure in the withdrawal of the driver's

license – true not in regard to the punishment applied by the Court but in regard to the withdrawal of the driver’s license by the police on the spot:

The legislator wants to promote the respect of the provisions of the Highway Code also by the prospect of different sanctions of administration, misdemeanor or of punishment.

*The withdrawal of the license is **no punishment brought forward**: this **measure** is founded by the well-founded suspicion of the committal of a criminal offense and for the same reason it serves **the interest of the safety of road traffic**.*

The new Act on misdemeanor proceedings launched in 2012 reinforces – by the definition of the obligatory cases of prohibition – the character of punishment in spite of the customized measure, which adopts itself to the punishment policy of determining conservative character.

The criminal law knows also the notion of unfitness for driving, and it determines the criterion of inaptitude saying that such person can be prohibited for good and from all driving activities.

An essential point remains, however, that the person unfit for driving should be prohibited from driving – with uncertain result – or we should rather take measures for rendering him fit for driving? According to the court practice of prohibition from driving they generally prohibit the driver, who deliberately jeopardizes others by his aggressive conduct, who causes accidents by deliberate and abusive infringement, moreover the prohibition is justified by the **lack of driving experiences and routine, and such an absence of driving capacity** that restrains him in a significant way from safe driving. It follows that the prohibition from driving is a simple punishment and there is nothing about the “treatment” of the driver, on the contrary, an eventual prohibition would only hinder the inexperienced driver from obtaining sufficient routine.

Is the prohibition from driving an efficient tool for the prevention of accidents? In my opinion in itself it is not. In our so-called modern world the participation in road traffic has become so much a part of everyday life that the prohibition would make the life of people and families contrary to

reason. Similarly to confinement it limits their freedom of movement. Consequently, I have to point out that prohibition from driving should only be applied in cases where the driver in question represents effectively a danger to other players of traffic and for instance the lack of experience should not give reason to prohibition. If someone represents a danger to traffic safety – he is unfit for driving – the state has not only the task to remove this person from road traffic, but also the task to render him apt for driving. The courts very seldom apply definite prohibition from driving that is to say, they consider that the person having caused an accident is not unfit to take part in the traffic. The purpose of punishment is mainly the prevention: this should be a basic principle when adopting the judgment. If the road circulation is of vital interest to someone, the prohibition imposed by the court is in vain, he will keep on driving. Consequently the prohibition does not prevent accidents; on the contrary it encourages to further offences.

In my opinion, the prohibition from driving is only justified in a much more limited scope than today: accidents caused by deliberate grave infringement, drunken or dazed driving but I am definitely against withdrawal of the license in case of “simple” speeding or of causing an accident with merely financial damage. On the other hand, in case of the above-mentioned limited scope, it has to be applied consistently, as an absolute definite sanction in form of an obligatory measure.

In view of the above, the legal exercise of prohibition - in consideration of its purpose – is rather a sanction of the character of a measure, therefore this intuition should be adopted in criminal law, too: in place of the punishment of prohibition from driving such a measure which suspends the driving license for a while should be legalized and this punishment should be accompanied by the sentence of compulsory participation in a supplementary training. In other words, measures are taken in order to render this person definitely fit for driving. This criminal measure would be the fitting for driving. The idea of fitting for driving has some significance beyond the apparently simple solution of creating a measure in place of criminal sentence, a measure providing – apart from the prohibition – a hygienic or psychological correction. The fitting in itself is of general character, independent from criminal law and its substance is hidden in its automatism. All the drivers having some sort of relationship with traffic deviance have to get into the system of fitting for driving. If you get drivers pass a certain

screen of aptitude, it will become obvious if the reason of the infringement causing the accident is to be found in the personality of the perpetrator and, as a further step, you can establish whether a treatment-type measure or a punitive sentence should apply.

Dr. Róbert Major
Faculty of Law Enforcement, Department of Public Safety
National University of Public Service
1581 Budapest, Pf.: 15.
Cím: 1101 Bp., Hungária krt. 9-11.
Hungary
E-mail: major.robort@uni-nke.hu

Not yet peer-reviewed research notes

Understanding and Combating Transnational Organized Crime in the Baltic Sea Region

Erik Leijonmarck

Institute for Security and Development Policy

Keywords: *organized crime, law enforcement, Baltic Sea Region, bureaucracy, joint investigation teams*

Introduction

This article presents a short review of some characteristics of organized crime in Estonia, Latvia, Lithuania, and Sweden. It discusses current challenges and ways forward for law enforcement agencies and the research community in understanding and countering contemporary transnational organized crime in the Baltic Sea Region.

As organized crime has adapted to the economic and political integration of the Baltic Sea Region by becoming increasingly internationalized, law enforcement agencies should follow suit. Obstacles such as cumbersome bureaucracy, differences in penal codes and working culture, and a general lack of trust between law enforcement agencies from different countries need to be overcome. For the research community, the primary challenge is to keep pace with the ever changing nature of the unit of analysis – the criminal activities and/or actors which impede meaningful inference. One way forward is to stimulate research and law enforcement to cross benefit each other. This could be achieved through the application of social network theory on transnational organized crime groups and to

institute a permanent regional joint investigation team in the Baltic Sea Region.

The arguments in this article rest partly on discussion held at a workshop organized by the Institute for Security and Development (ISDP) in March 2011 on the topic of drug related criminality in the Baltic Sea Region and obstacles to international police cooperation, partly on academic literature on transnational organized crime and partly on previous research carried out by ISDP in the region.

1. A new criminal landscape emerging

During the course of history, the Baltic Sea Region has often been economically integrated. During the Cold War a rupture in this process occurred as the Iron Curtain separated the eastern countries from the western. Back then, strict border controls, big state leverage over societies in the Soviet Union and Poland ensured that cross border activity in the Baltic Sea Region was kept at minimum. Since then much has happened: the fall of Communism, the democratic transition and the adaptation of market economy in the former socialist countries have made the region increasingly integrated, both economically and politically. The eastward expansion of the European Union in 2004 has had further facilitated cross-border flows of capital, goods, services and people. This is a positive development but requires countries to coordinate and cooperate so that they could handle the new challenges which have surfaced. One such challenge is the growing influence of transnational organized crime groups (TOC) and the challenge they pose to state integrity, economy and security in the Baltic Sea Region.

There is a consensus among academia and practitioners that the days when organized crime was primarily a matter of domestic concern are over. Globalization, understood as rapid advancement in communications and IT-technology, has brought about new opportunities for criminal organizations all over the world. The creation of the EU single market with free movement of persons, goods, capital and money, has further contributed to the internationalization of the crime in the Baltic Sea Region. Europol refers to the region as the “North East hub” of European organized crime, and states

in its EU Organized Crime Assessment (2011) that: *”The North East hub remains a focus for the transit of illicit commodities to and from the Former Soviet Union and a base for violent polycriminal groups with international reach.”*¹

OCGs are locally based but utilize connections with counterparts from the former Soviet Union countries and West Europe to engage primarily in trafficking humans, drugs and cigarette along the east-west corridor. St Petersburg and Kaliningrad are two logistical nexus for the transportation of commodities to the Russian, Nordic, Baltic and West European Markets. One such example is the involvement of Lithuanian OCGs in cocaine trafficking from Latin America via West Africato Russia.²

Parallel to the integration of the Baltic Sea Region and the adaptation of the common market within the EU, the technical development in IT-technology and communication is a contributing factor to the growing internationalization of criminality, not just in the Baltic Sea region but worldwide. To paraphrase Antonio Maria Costas, former director of UNODC: *In the past quarter century, organized crime has gone global. It has reached macro-economic and armed dimensions to become a threat to the stability of nations.*³

1.1. Estonia

In Estonia, sources within law enforcement agencies express the view that Russian speaking OCGs are more into traditional forms of organized crime, while Estonians are more likely to be engaged in economic crimes, e.g. tax evasion, excise tax fraud, etc. According to one of the classifications proposed, there are two main types of criminal organizations in Estonia: one that follows the conservative Russian model, and one that implements the

1 European Police office, “OCTA 2011: EU Organised Crime Threat Assesment”, available at: <www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa2011.pdf> (21.03.2014).

2 *Ibid.*

3 Costas, A.M., “Disrupt criminal markets, not just the mafias”, High-level meeting of the UN General Assembly on transnational organized crime(2010), available at:<www.antoniomariacosta.com/cc/index.php?option=com_content&view=article&id=406:disrupt-criminal-markets-not-just-the-mafias-high-level-meeting-of-the-un-general-assembly-on-transnational-organized-crime&catid=37:unodc-speeches&Itemid=48> (16.02.2012).

“progressive“ Western model with the focus on economic crime. The latter type seems to be gaining ground over the former, but these two types overlap to some extent. The top ten criminal bosses in Estonia still pay a regular fee to the Obschak fund, and according to Europol, Estonian organized crime is dominated by Russian speakers who are often of Caucasian origin. A view within Estonian law enforcement states that organized crime is now less violent than it used to be, as violence is more common among the older generation of organized criminals.⁴

1.2. Latvia

In Latvia, three characteristics regarding organized crime can be mentioned. First of all, organized crime is intertwined with legal and political interests. According to former prime minister of Latvia Aigars Kalvītis, “*Organized crime in Latvia is made up of former members of the special services, former Afghan war participants, former State Security Committee staff (“KGB”), politicians and members of criminal organizations*”.⁵ Kalvītis made this claim already in October 2007, and there have been few signs of improvement since then. This bold claim is not groundless as connectivity between politicians and criminals has been allegedly frequent in Latvia. Local oligarchs are regularly accused of criminal and corrupt behaviour, and in 2011 the President of Latvia decided to dissolve the parliament due to accusations of corruption.

Second, Latvia has deep economic ties with Russia; legal money and investments as well as cross border trade between the countries is frequent. However, Latvia is also an important country for Russian money laundering operations in which illicit money transits Latvia onwards to tax havens and then returns to Russia. Investment flows, of partly unknown origin, are currently increasing in Latvia in the wake of the financial crisis. Russian authorities and businessmen with criminal records have been buying property, agricultural land and shares at seemingly very low prices.⁶

4 Sööt, M.-L. & Lill, L., “Estonia” – Kegö, W., Leijonmarck, E. & Molcean, A. (eds), *Organized Crime and the Financial Crisis: Recent Trends in the Baltic Sea Region* (Institute for Security and Development Policy, 2011)21-41, pp 25-26.

5 Easyget portal, “In Latvia former chekists and other criminal groups are organizing their activities,” available at: <easyget.lv/latvija-un-pasaule/3009/> (16.07.2011).

6 Vilks, A., “Latvia” – Kegö, W., Leijonmarck, E. & Molcean, A. (eds), *Organized Crime and the* ▶▶▶

Third, the financial crisis has facilitated the growth of white-collar crimes and smuggling of high excise goods in Latvia. 40 percent of the Latvian alcohol market, 36 percent of the cigarette market and roughly one third of the market for gasoline is now believed to have been sold partly or wholly illegally. The increase of the size of the black and grey economy has benefited organized crime groups who control the illegal markets to large extent. Some figures estimate the size of the overall Latvian informal economy to be as high as 40% of the total GDP.⁷

1.3. Lithuania

In Lithuania, domestic organized crime is believed to be relatively stronger and more independent from influence of Russian Organized Crime than its Estonian and Latvian counterparts. Currently, Lithuanian OCGs is undergoing a generational shift as the younger generation is gaining influence at the expense of the older generation. Rivalry between groups and disputes over leadership are handled both through violent measures and through agreements to share criminal markets. In some cases smaller criminal organizations find a niche within larger organizations. This outcome is more common in OCGs with international connections.

Smuggling of high excise goods and drug trafficking are the two most common means for organized crime groups to gain power in Lithuania. Lithuanian OCGs that are active at the international level exploit Lithuania's geographical location at the EU border to smuggle high excise goods (alcohol and cigarettes), traffic drugs and bring stolen property, such as luxury cars and boat engines from western European countries to Russia.⁸

Financial Crisis: Recent Trends in the Baltic Sea Region (Institute for Security and Development Policy, 2011) 43-57; Vilks, A., "Latvia" – Kegö, W. & Molcean, A. (eds), *Russian Organized Crime: Recent Trends in the Baltic Sea Region* (Institute for Security and Development Policy, 2012) 67-77, p 73.

7 Unity portal, "ARTA: Illegal alcohol is poorly combated this year", available at:<www.unity.lv/lv/news/220496/>(16.07.2012); Kļanska, D., "Tobacco market leaders", available at:<www.kapitals.lv/raksti/tabakas-tirgus-lideri-kontrabandisti>(16.07.2012); Finanenet webpage, "Illegal fuel market flourishes and thrives", available at:<www.finanenet.tvnet.lv/zinas/356774-nelegalas_degvielas_tirgus_plaukst_un_zel>(10.07.2012); Vilks, *Latvia, supra nota* 6, pp 53-54.

8 Gutauskas, A., "Lithuania" – Kegö, W., Leijonmarck, E. & Molcean, A. (eds), *Organized Crime and the Financial Crisis: Recent Trends in the Baltic Sea Region* (Institute for Security and Development Policy, 2011) 59-83.

1.4. Sweden

In Sweden, motorcycle OCGs such as Bandidos and Hells Angels utilize international connections to traffic drugs into Sweden, but maintain a coordinative role and refrain from becoming directly involved in retail sales. The large scale immigration to Sweden in the last two decades has contributed to a growing number of persons living in segregated and marginalized suburbs. Immigrants and their children who feel socially and culturally alienated are more receptive to joining gangs that commit crimes. This is beneficial to criminal networks such as the Black Cobra, who mainly recruit their members from such suburbs.⁹

International organized crime groups from countries such as Lithuania, Estonia, Poland, Vietnam and the Former Yugoslavia utilize contacts among fellow countrymen in some areas in Sweden to establish contact points for criminal activities. Sometimes international criminal groups place members in these areas to function as contact points for a longer period of time; sometimes they use these contacts for temporary business trips.¹⁰

2. Understanding Transnational Organized Crime – a research view

*Organized Crime has many definitions; this may be because it is like an elephant: it is difficult to describe but you know it when you see it.*¹¹

A few characteristics are inherently associated with the term organized crime: seriousness and high level of organizational skill - both subject to discussion. For sensationalist media the two of them go together - organized crime is almost by definition perceived as serious crime. This is perhaps an understandable simplification of a complex societal phenomenon. After all, the level of organization in a criminal organization should be expected to be positively correlated with its ability to conduct complex criminal operations.

9 The Black Cobra has allegedly dissolved its organization during 2012.

10 Kegö, W. & Leijonmarck, E., "Countering Cross Border Crime in the Baltic Sea Region" — *Research and Law Enforcement Perspectives* (Stockholm: Institute for Security and Development Policy, 2012), p 24.

11 van Duyn, P.C. & van Dijck, M., "Assessing Organized Crime: The Sad State of an Impossible Art", 6 *Studies of Organized Crime* (2007) 101-124, p 102.

rations, thereby inflicting greater harm on society. But is it accurate? Or rather, how organized is organized- and transnational organized crime?

There seems to be a growing consensus within the research community that transnational organized crime offender structures contain everything from networks of loosely organized individuals to continuous and well organized criminal entities. In some cases the only organized elements are due to the overlap with legal structures (either the legal economy or the state itself). A typical form of transnational organized crime offender structure is the partnership driven cooperation, in which small enterprises consisting of a few members subcontract tasks to independent actors.¹²

Inherent with the notion of the transnational organized crime is its cross border element. Crossing borders inevitably requires some skill and level of organization as different languages and cultural barriers need to be overcome. In the literature, at least three different explanations can be found for how transnational criminal offenders manage to overcome such obstacles. According to one view, transnational organized crime is associated with criminal organizations constantly evaluating which criminal markets to settle according to a calculus of risk for prosecution and potential for profit. Diaspora communities are used as entry points for transnational organized crime groups to criminal market.

Another view stresses the importance of countries with weak state structures functioning as safe havens for transnational criminal groups earning their money from criminal activities in richer countries. International drug cartels or human trafficking groups are two examples. However, some crimes of transnational character occur in the other direction. Consider for example the Italian mafias smuggling toxic waste to poor countries, arms trafficking to civil war areas or the organized trafficking of endangered species. Both views characterize transnational organized crime as highly mobile and systematically crossing borders for greater criminal profits and eluding law enforcement.

A third perspective recognizes the increasing internationalization of transnational organized crime but emphasized its local origin and specifics (his-

¹² von Lampe, K., "Transnational organized crime challenges for future research", 58 *Crime Law and Social Change* (2012), No 2, 1-16, p 5.

torical, social, political and cultural). Locally based offenders are linked with transnational groups on the basis of contractual relationships rather than in a formal command structure.¹³

3. Countering Transnational Organized Crime

It is important to recognize that law enforcement agencies, researchers and policy makers play different roles in counteracting organized crime and that they must be allowed some freedom in how they want to approach the problem. Law enforcement is content in operating with an operational and loose definition of organized crime that allows them to go after the bad guys and get the funding they need. Scholars are interested in measuring and understanding the phenomena as such, and hence they are in need of a more precise definition. Policy makers, on the other hand, need to understand the scale of the problem, predict future trends, and draft sound policy on the base of valid threat assessments. In the development of counter strategies and threat assessment policy makers and practitioners increasingly seek for advice from scholars. Conversely, research has much to gain from cooperation with practitioners with the access to data and who also are developing measurement tools for the study of transnational organized crime groups. As an example, practitioners' notes from preliminary investigations often contain detailed information about criminal groups and activities not provided in court, which would be highly useful to research purposes.

3.1. Obstacles to law enforcement cooperation

It is evident that in order to successfully counter transnational organized crime, law enforcement agencies need to adapt to the *modus operandi* of the criminals and become increasingly cooperative with colleagues in the neighbouring countries. The creation of the Baltic Sea Task Force in 1996 and the expansion of the Europol mandate in 2002, to include serious forms of international crime, are two steps in this regard. With Europol assistance, law enforcement agencies in two or more member states can establish a temporary and for a specific purpose designed Joint Investigation Team (JIT).

¹³ *Ibid*, p 6.

*The concept of JITs arose from the belief that existing methods of international police and judicial co-operation were, by themselves, insufficient to deal with serious cross-border organised crime. It was felt that a team of investigators and judicial authorities from two or more States, working together with clear legal authority and certainty about the rights, duties and obligations of the participants, would improve the fight against organised crime.*¹⁴

The main advantage of a JIT lies in the ability to target request for intelligence and investigative measures directly between JIT members without the need for cumbersome bureaucratic procedures, such as letters of inquiry. Even though the possibility of getting Europol assistance through the establishment of JIT's is helpful to international cooperation, a number of general obstacles still persist. First, there is a difference in work culture and perception of the common problem between law enforcement agencies from different countries. It can be exemplified by the fact that Lithuanian Police have had some problems with its Norwegian counterpart in a case in which a Lithuanian OCGs were committing burglaries in unlocked summer cottages in Norway. From the Lithuanian police point of view the crimes were not considered as serious, and hence not prioritized. Instead, the Lithuanian police officers simply instructed their Norwegian colleagues to inform their public to lock the doors to their houses. This example highlights the difficulties for international cooperation that originates in differences in the working culture and perceptions as to what constitutes organized crime.¹⁵

Second, it is not unlikely that law enforcement agencies distrust each other in handling sensitive information, especially when it comes to international cooperation. More or less well-grounded suspicions of information leaks and corruption obstruct sound information sharing between countries. It is imperative that law enforcement officers meet on a personal basis and build mechanisms of trust between the organizations. The use of liaison officers and work exchange programs could be of incredible use in this regard.

Last, there is a tendency for law enforcement agencies to give priority to crimes that affect their own country. Focusing on crimes occurring abroad it is not likely to pay off in votes at home for governments, and crime sta-

14 Europol joint investigation teams manual, available at: <www.europol.europa.eu/sites/default/files/st15790-re01.en11.pdf> (16.07.2012).

15 Kegö & Leijonmarck, *Countering cross border crime*, supra nota 10, p 37.

tistics are likely to worsen. Further, bringing prisoners from abroad home might disturb the domestic crime and thereby spark violence. Law enforcement agencies need to understand that in many cases, perhaps most notably when it comes to money laundering offences and cybercrime, crimes simply cannot be solved solely within the national jurisdiction. Governments need to acknowledge that the line between domestic and transnational crime is no longer meaningful and that voters are likely to reward political actors that will decrease crime regardless of its character.

In order to continue improving international cooperation, the concept of the JIT could be taken further in a permanent Baltic Joint Investigation Team. The Baltic Joint Investigation Team would consist of co localized police, customs, and intelligence and prosecutors officers from the countries in the Baltic Sea Region. Intelligence sharing could be done on a daily face to face basis, prosecutors from different countries would be able to open preliminary investigations upon reasonable suspicion, and synchronized raids could be conducted in two or more countries.¹⁶

At a workshop on cross border crime issues held in Vilnius in March 2011, analysts at the criminal intelligence section at the National Bureau of Investigation in Sweden presented their new working method of mapping criminal communities. The working method is called the Criminal Arborist Perspective (CAP) and departs from literature on social networks and will be explained in detail below.

3.2. The Criminal Arborist Perspective

Gathering criminal intelligence is fundamental to successful countermeasures against organized and transnational organized crime. The CAP puts individual relations in the centre of analysis. It recognizes the existence of organized criminal groups, but treats the organized criminal community as one single entity consisting of individuals that form temporary sub-constellations. By identifying links between individual perpetrators, intelligence can proceed to map out the larger organized criminal community.

¹⁶ *Ibid*, pp 37-39; For a more detailed argument on the establishment of a Baltic Joint Investigation Team see Kegö and Özcan in ISDP policy brief “Baltic Joint Investigation Team: A New Working Method against Transnational Crime”, available at: <www.isdp.eu/images/stories/isdp-main-pdf/2010_kego-ozkan_baltic-joint-investigation-team.pdf> (21.03.2014).

3.2.1 Organized Crime as one big tree

The CAP was pioneered by the U.S. psychologist Stanley Milgram who invented the concept of “six degrees of separation.” According to him, every American is on average approximately six steps away, by way of introduction, from any other American.¹⁷ Persons who work in the same business are interlinked through considerably fewer steps as relationships tend to be clustered around factors such as friendship, kinship, common interests etc. The criminal world is not bigger than that, most members of criminal groups are separated by only a few steps. The concept of six degrees of separation is relevant to the studies of social networks.

Criminals, just like anybody else, have various types of contacts in their social networks, of which some are maintained for criminal purposes. Persons who are close to the criminal belong to his or her inner circle of friends. These are the people that the criminal trusts and depends on – and the most likely partners in criminal enterprises. If a specific skill required for a criminal activity cannot be found within the inner circle of friends, it becomes necessary to risk approaching persons further out in the criminal’s contact network.

Metaphorically, organized crime is understood in terms of a big tree consisting of several branches of different sizes that represent the groups or sub-constellations. The top leadership is represented by thicker branches, whereas the medium sized branches make out individuals somewhat in the middle of the organization. The weaker branches, those that are furthest out, consist of those who are most vulnerable to police surveillance and infiltration.

The tree metaphor is useful in understanding how police should confront organized crime. It will most likely be very difficult to infiltrate groups and get to the top leaders directly, as they are protected from infiltration by loyal members in their inner circle. Even if law enforcement agencies were to convict individuals at the top level, it is still unsure whether this would actually eliminate the organizations or if those leaders would just quickly be replaced.

¹⁷ Milgram, S., “The Small World Problem”, 2 *Psychology Today* (1967), 60-67.

On the other hand, striking at the weakest branches – the underlings – might in worse-case scenarios make the criminal constellations stronger, as it gives them the opportunity to weed out weaker individuals and replace them with stronger ones who can endure police pressure better. The objective for the intelligence-led police work is to identify key individuals at the mid-level which are crucial for the criminal networks, and at the same time vulnerable to infiltration by law enforcement agencies. If applied rightly, arborist police intelligence can identify those individuals, allowing their arrest and possibly open up for a direct assault at the top leaders.

While an arborist is trying to cut off the sick branches of a tree in order to save it, police intelligence using the criminal arborist perspective, wants to do the opposite by identifying and cutting off those branches which are vital for the tree's survival.

3.2.2 The Criminal Arborist Perspective put to practical use

First, the police need to decide an area or task in which they want to focus their efforts on, for instance; drug trafficking, diffusing gangs, combating criminality in a certain geographical area, or dismantling ethnic networks. The criminal arborist perspective should then be applied to the designated area in five steps.

- The first step is to broadly map out persons of strategic interest whom the police already suspect having the potential to commit crimes in the designated area of interest. These are called “Criminals of strategic importance” (CSI). Their number can at the onset be fairly large.

When assessing CSI's, analysts look for the individuals with long-term organizational skills; how well they manage to keep profits derived from crimes; and how well their criminal capabilities have developed over time – has their criminal repertoire broadened?

- Secondly, intelligence should study the individuals' personal contact networks to map his or her inner and outer circle - both quantitative and qualitative factors should be assessed. Intelligence should record when criminals meet, and how often they stay in contact with

each other in order to see who is in contact with whom, and how often. Subsequently intelligence needs to evaluate the strength of these contacts by assessing how long they have known each other; are they friends on Facebook; are they childhood friends; do they run companies together; have they committed crimes together previously; have they visited each other in jail etc. Such factors are indicators of the quality of their relationship.

This analysis will provide intelligence with a map of the criminal relations in which some persons will stand out as more tightly connected and more active than others. This map will most likely reveal interesting patterns, which would otherwise have been left unnoticed. The bridge builders between sub-constellations and the specialists whose skills are highly desired in the criminal community are of interest to the analysts.

Intelligence can use several means to get to this information. Apart from using surveillance, informants, questioning or similar means of acquiring information, unorthodox methods can also be used. One example of an unorthodox method was the Swedish police mapping a well-known criminal's inner circle by studying who arranged and attended his stag party. Eventually the number boiled down to around 20. It turned out that these persons were very loyal to the criminal and could not refuse to help him.

After the analysis of both quantitative and qualitative factors, intelligence will have a solid knowledge on whom to focus and who can be excluded from further investigation, hence the original list of potential CSIs has been made considerably shorter.

- In the third step the operational capacity of CSIs to commit crimes and their capacity to endanger are evaluated. When the operational capacity is assessed, intelligence agencies are interested in knowing if the CSIs are running illicit companies and/or how much money they make from this and other crimes. Intelligence agencies are also interested in knowing what their criminal turnover is; how much influence they have over others (through threat and intimidation); what pressure they extort over public officials and how violent they are.

Each CSI is given a value of his/her operational capacity together with the judgment and motivation in a “Personal Analysis Document.” The values range from high (capacity to kill someone), medium and low. Sometimes intelligence will be unable to assess capacity at all. In this case the score “unknown” will be given. The personal analysis document will serve as an overview of the individual perpetrator, and function as the collective memory of the police. When Step 3 has been concluded the analyst often wants to return to Step 1 and repeat the process more carefully for CSIs who are still on the intelligence radar.

- In step 4, Intelligence has now provided solid information on the criminal landscape and the capacity of Criminally Strategic Persons to allow for investigators to prioritize among the different CSIs. Investigators prioritize cases based on an evaluation of three criteria:
 - The strategic importance of the perpetrator: The police are targeting individuals whose conviction will affect the most criminals – those that have many people in their inner circle and/or who serve as bridges between different criminal constellations.
 - Success factors: What is the probability that the investigation will result in a conviction? Are there already ongoing investigations targeting the perpetrator or persons in his inner circle? Are informants already in place in the environment of the targeted perpetrators?
 - Positive effects on crime prevention: Will a successful conviction have any positive effect on crime prevention? Could it disable criminal role models or show that crime does not pay off?

- In the fifth and last step, intelligence evaluates the lessons learned from the investigations. Information gained through the analysis can be sorted into the personal analysis documents and saved for future use.

The criminal arborist perspective is useful in the domestic environment in which law enforcement agencies already possess information about the criminal environment to some extent. However, the CAP could very well be

applied in mapping transnational organized crime. Bridge builders between organized criminal groups in different countries can be identified so that law enforcement could clarify the international linkages.

Conclusions

In the changing political and economical conditions in the Baltic Sea Region criminal actors have become quicker and better over the last two decades than governments and law enforcement agencies have. This article has pointed at some of the difficulties this fact poses for law enforcement, and it researches for understanding and counteracting transnational organized crime. Stating the obvious, there is a need to improve international cooperation between law enforcement agencies and to facilitate the exchange between research and law enforcement. The trial of new working methods to meet these ends, such as the creation of a Baltic Joint Investigation Team or an application of the Criminal Arbo-rist Perspective to the wider Baltic Sea Region, should be encouraged.

Erik Leijonmarck
Institute for Security and Development Policy
Västra Finnbodavägen 2
131 30 Nacka
Tel: +46 734 15 00 67

Psühholoogiline kaitse on Eesti omariikluse nurgakivi

Raivo Linnas

Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse doktor

Märksõnad: Eesti, psühholoogiline kaitse, strateegiline kommunikatsioon

Sissejuhatus

Riigi julgeolek ja kaitse ei tähenda tänapäeva kiirelt ja oluliselt muutavas keskkonnas ainult sõjalist kaitset, vaid hõlmab sisejulgeolekut, rahvusvahelist diplomaatiat ja poliitikat, elutähtsate teenuste pideva toimimise kindlustamist, tsiviilsektori toetust sõjalisele kaitsele, kommunikatsiooni ja psühholoogilist mõjutamist. Oluline osa mõjutustegevusest toimub kaasajal psühholoogilise ründe ja inforündena, milles kasutatakse küberründe vahendeid (IKT), kõiki meedialiike ja -kanaleid, mõjuagente ning muid „pehmeid“ mõjutusvahendeid ja meetodeid. Kaasaja eripära on selles, et mõjutustegevus ei toimu ainult riikide vahel. Mõjutustegevuse, sh psühholoogilise ründe ja küberründe tellija või täideviija võib olla nii riigi relvajõud ja luureteenistus kui ka organiseerunud kurjategija, terroristlik rühmitus, äriühing või üksikisik. Kõik nimetatud subjektid võivad erinevates kombinatsioonides ja erinevatel ajahetkedel olla ka ründeobjektid. Riigid ja poliitilis-sõjalised ühendused kasutavad oma eesmärkide saavutamiseks üha enam meetmeid ja vahendeid, mis võimaldavad saavutada seatud eesmärged nii, et rünnataval alal säilib toimekeskkond olekus, kus hõivatavat vara ja väärtusi on võimalik hakata kasutama ründaja või ründe tellija hüvanguks kohe pärast rünnatava ala üle kontrolli saavutamist või ala üle võtmist. Riigikogus 12.05.2010 heaks kiidetud julgeolekupoliitika alused kehtestavad avara

Julgeolekukäsitluse, mis eeldab ühiskonna sidusust ja kõigi sektorite kaasamist riigi julgeoleku tagamiseks. Riigi kaitsevõime on seda tugevam, mida tugevam on ühiskonna psühholoogilise kaitse võime ja valmidus. Psühholoogiline kaitse on tugevaim siis, kui ühiskond on sidus, riik ja rahvas ühtne, elanike heaolu küllaldane, majandus kestlik ning kõigil elanikel on tahe kaitsta põhiseaduses kirjeldatud riiki. Psühholoogiline kaitse ja strateegiline kommunikatsioon on väga mahukad ja keerukad teemad, mis vajavad käsitlemist mitmetes erinevaid aspekte avavates artiklites. Artiklis saab käsitleda psühholoogilise kaitse ja strateegilise kommunikatsiooni mõningaid aspekte üksnes põgusalt. Teemat avav artikkel aitab lugejal loodetavasti täiendada teadmisi psühholoogilise kaitse olemusest, olulisusest ja puutumusest igapäevase tegevusega ning suunata seeläbi lugejat mõtestama oma tegemisi psühholoogilise kaitse kontekstis. Autor on aimeartikli kirjutamisel kasutanud allikatena neid dokumente, õigusakte, akadeemilisi allikaid, ülevaate- ja arvamuskirjutusi ja uudislugusid, millele tuginedes aitab autori arvates lugejal võimalikult paremini mõista artikli autori rõhuasetusi psühholoogilise kaitse riskide ja neist tulenevate ohtude kirjeldamisel.

1. Psühholoogilise kaitse mõiste ja olemus

Kaasaegne massimeediakeskne võrgustikühiskond on info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) eksponentsiaalse arengu tõttu muutunud keskkonnaks, kus uute tehnoloogiate põhiste kommunikatsioonimeetmete ja -vahenditega on väga lihtne viia ellu mõjutustegevust, sh psühholoogilisi operatsioone ja infooperatsioone, ükskõik kelle vastu, kus kohast ja mis ajal. Psühholoogilise mõjutustegevuse tagajärjed võivad olla mõjult ja tekitatud kahju ulatuselt võrreldavad konventsionaalse relvastatud ründe mõju ja tekitatud kahju ulatusega. Võimalike ründajate tegevust innustab kaudselt tõsiasi, et mõjutustegevus, sh psühholoogiline rünne ja inforünne, on rahvusvahelises õiguses määratlemata nähtused, sest tegemist ei ole konventsionaalse relvastatud jõu kasutamise ja agressiooniga, mis on reguleeritud kehtiva rahvusvahelise sõjaõigusega. Rahvusvahelise sõjaõiguse regulatsiooni ulatusest on väljas ka eriteenistuste varjatud operatsioonidena, vaenuliku propaganda levitamiseks ja muu psühholoogilise mõjutustegevusena läbi viidud tegevus. Seetõttu on vaja tagada psühholoogilise ründe vastane küllaldane kaitsevõime ja valmidus mõjusamalt kui kunagi varem.

Psühholoogilise ründe ja kaitse mõisted kätkevad endas olemuselt väga keerukat ja mitmetahulist ainet, mida mõistavad, tähtsustavad ja mõtestavad erinevalt lahti erinevad riigid, poliitilised ja kaitseorganisatsioonid, valdkondade asjatundjad ja akadeemilised koolkonnad.¹ Psühholoogilise ründe ja kaitse idee tähendus on kaudselt avatud juba Piiblis, kus on kirjas „Viis teie seast ajavad taga sadat ja sada teie seast ajavad taga kümnet tuhandet, ja teie vaenlased langevad teie ees mõõga läbi“.² Psühholoogilise sõjapidamise aluseks on vana-hiina sõjaväejuhi ja strateegi *Sun Zi* poolt sõnastatud põhipunktid, millele on andnud kaasaegse sõjalise tõlgenduse ameerika politoloog Paul Linebarger. Psühholoogilise mõjutustegevuse eesmärk on muuta mõjutatavate psühholoogilisi tajuaintinguid (vaateid, arvamusi, väärtushinnanguid, tujusid, motiive, hoiakud, käitumisstereotüüpe) erinevate viiside, meetodite ja vormide koostoimes.³ Psühholoogilise sõja käigus on võimalik avaldada mõju sihtgrupile väga erinevate psühholoogiliste mõjutusvahendite abil.⁴ Psühholoogilise kaitse üks olulisemaid eesmärke on tõendada vastasele usutavalt, et meie kaitsjad on nii vägevad, et väike arv kaitsjaid suudab seista vastu kordades suuremale arvule vastasele.⁵ Psühholoogiline kaitse on üks mitmest mõjutustegevuse vastu suunatud kaitsemeetmest.⁶ Psühholoogilise kaitse ülesanne seisneb

- 1 Näiteks, Singapur on sisustanud psühholoogilise kaitse mõiste järgmiselt: *"Psychological Defence is about loyalty, commitment to Singapore, and having the willpower and resilience to overcome challenges. This is the component that would determine if Singaporeans will stay or if they abandon the country when it is in trouble."* Wikipedia, „Total Defence (Singapore)“, <en.wikipedia.org/wiki/Total_Defence_(Singapore)> (07.03.3014).
- 2 3Ms 26:8.
- 3 Kasutatakse ka mõistet „psühholoogiline sõda“, kuigi mõiste „sõda“ ei ole päris täpne. Autor kasutab mõistete „psühholoogiline mõjutustegevus“ ja „infomõjutustegevus“ asemel mõistet „sõda“ teadlikult, et hoida kokku tähe märkide arvu artiklis.
- 4 Näiteks tõkestada infolekk, manipuleerida info, heidutada sõjaliselt, avaldada psühholoogilist survet majandussuhetega manipuleerides või sanktsioone kehtestades jne. Psühholoogilise ründe eesmärk võib olla teise riigi elanike valitsusvastaste meeleolude õhutamine; rünnatava ühiskonna lõhestamine rahvuse, usutunnistuse, keele või sotsiaalse seisundi alusel; sõjaliste ja poliitiliste liitude lõhestamine; partnerite vahel usalduse vähendamine jne.
- 5 Vastase eesmärk psühholoogilise ründe korral on teha rünnatavale usutavalt selgeks, et vastupanu osutamine ründele on juba eos läbi kukkunud mõte. Näiteks, psühholoogilise kaitse eesmärki täitis muuhulgas NATO kollektiivkaitseõppus *Steadfast Jazz 2013* ja psühholoogilise ründe otstarbeline oli Venemaa-Valgevene ühisõppus *Zapad 2013*, mis oli olemuselt konventsionaalse sõja suurharjutus.
- 6 Kaitsepolitsei Ameti peadirektor Arnold Sinisalu on oma doktoritöös sõnastanud mõjutustegevuse mõiste järgmiselt: „/.../ mitmeotstarbeline meetodika, mida kasutavad riigid ja mitteriiklikud institutsioonid rahvusvahelistes suhetes, rakendades teatud protsesse ja meetodeid, taktikaid ja strateegiaid, et suruda potentsiaalsele vastasele valdavalt mittesõjaliste vahenditega peale oma tahe või murda vastase vastupanutahe, saavutamaks poliitilisi, sõjalisi, majanduslikke või sotsiaalseid eesmärke“. Sinisalu, A., *Mõjutustegevuse piirid rahvusvahelises õiguses* (Tartu Ülikooli Kirjastus, 2012), lk 227.

võimes seista vastu rahva mentaliteedi ja psüühilise seisukorra muutmisele suunatud vaenulike jõudude tegevusele ja vähendada vaenuliku mõjutustegevuse võimalikku mõju.⁷ Lühidalt öeldes on psühholoogilise kaitse tuumaks tugev kohane usk iseendasse ja positiivne minapilt ning teiste silmis saavutatud positiivne kuvand, mille hägustamine ja nõrgendamine on psühholoogiliste rünnete põhiline eesmärk. Endine kaitseminister Jaak Aaviksoo väidab, et psühholoogiline kaitse moodustab iga eneseteadliku identiteedi olulise osa ja seetõttu on ta vajalik ka Eesti riigi, rahva, kultuuri ja keele kaitseks.⁸ Eesti julgeolekupoliitika alustes (EJPA) väidetakse, et psühholoogiline kaitse aitab kaasa rahva eneseusu ja kaitsetahte tugevdamisele ning põhiseaduslike väärtuste omaksvõtt suurendab vastupanuvõimet Eesti-vastasele mõjutustegevusele.⁹

Riigi kaitsevõime, -valmiduse ja -tahte vajalikul tasemel hoidmine on igikestev protsess. Igasuguse ründe ajal ei saa olla olemas piisavat kaitsevõimet, -valmidust ja -tahet, kui seda pole igakülgset, süsteemset, sihikindlat ja arukalt loodud aegsasti enne võimaliku ründe algust. Psühholoogiline mõjutustegevus ja vastumõjutustegevus on otsustava tähtsusega välksõdade ja -rünnete kavandamisel, ettevalmistamisel, läbiviimisel ja konfliktide „külmutamisel“, nagu tõendavad Vene FV relvastatud agressioonid Gruusia vastu 2008. a ja Ukraina vastu Krimmis 2014. a. Seetõttu on psühholoogilise kaitse võime loomise ja säilitamise vajaduse alatahtsustamine ohuks riigi julgeolekule kaasaegses turbulentses julgeolekukeskkonnas.

Psühholoogilise ründe oluline eeldus on tekitada rünnet kavandava riigi enda ühiskonnas olukord, kus vastasest on kujundatud kuvand, mis mitte ainult ei põhjusta ründava riigi kodanike viha rünnatava suhtes, vaid tekitab olukorra, kus ründava riigi kodanikud ise asuvad vastast ründama oma käepäraste vahenditega (nt küberründed ja infooperatsioonid suhtlusvõrgustikes). Tänapäeval on selleks väga head võimalused IKT ja interneti suhtlusvõrgustikud. Rünnet kavandav riik tabab mitu kärbest ühe hoobiga:

7 Ilmar Raag jagab psühholoogilise kaitse kaheks tegevuseks: strateegilisel tasandil tähendab psühholoogiline kaitse selliste väärtussüsteemide toetamist, mis ennetaksid võõrandunud riskikäitumist ja taktikalisel tasandil eelkõige riigi valmisolekut kriisiolukorras elutähtsat informatsiooni vahendada. Raag, I., „Psühholoogiline kaitse kui riigi hingamise vorm?“ (2011), <ilmarraag.blogspot.com/2011/05/psuhholoogiline-kaitse-kui-riigi.html> (10.03.2014).

8 Aaviksoo, J., „Infokonfliktid ja enesekaitse“ (2011), <www.diplomaatia.ee/artikkel/infokonfliktid-ja-enesekaitse> (07.03.2014).

9 Välisministeerium, „Eesti julgeolekupoliitika alused“ (2010), <www.vm.ee/sites/default/files/JPA_2010.pdf> (02.02.2014).

- 1) juhib oma elanike tähelepanu kõrvale riigi siseprobleemidelt;
- 2) seob rünnatava riigi diplomaadid, poliitikud, ametnikud ja ajakirjanikud näiliste, mitte rünnatavale riigile tegelikult oluliste ja tähtsate tegevustega;
- 3) halvab rünnatava riigi infrastruktuuri, mille tagajärjel tekivad rahaline ja moraalne kahju rünnatavale ja võib kasvada pahameel sihtobjekti valitsejate suhtes;
- 4) ründaval riigil ei ole vaja kasutada riiklikke ressursse, vaid ründaja riigi elanikud kavandavad ja viivad läbi ründeid omaalgatuse korras;
- 5) tekivad probleemid, tülid ja arusaamatused rünnatava riigi ja tema sõprade vahel.

Tagajärg on rünnatava kuvandi ja maine kahjustumine ja rünnatavas riigis olukord, kus riigi poliitikud ja ametnikud tegelevad alalõpmata kaitsepõhisele olukorrale olles riigile täiesti mõttetute või lausa kahjulike tegevustega, kuid riigi ja ühiskonna edenemiseks vajalikele tegevustele ei jätku vajalikul määral aega ega jaksu.

2. Psühholoogiline kaitse ja Eesti

Psühholoogiline kaitse on nii riigikaitse valdkond kui ka turvalisuspoliitika tegevussuund, mis peab aitama Eesti ühiskonnal seista mõjusalt vastu meile suunatud vaenulikule mõjutustegevusele. Eesti väga piiratud ressursside puhul ei ole ideaalilähedast kaitsevalmidust ja -võimet võimalik saavutada kunagi, kuid see ei tähenda, et meil poleks võimalik luua piisavat heidutusvõimet ja mõistlikul võimalikul määral toimivat esmast kaitsevõimet meie riigi vastu suunatud vaenuliku mõjutustegevuse vastu. Valitsejad ja poliitikud saavad piiramatult luua ja hoida elanike kaitsetahtet, sest kaitsetahte loomine ei sõltu ainuüksi riigi eelarverahast. Eesti julgeolekupoliitika alustes väidetakse, et põhiseaduslikest väärtustest lähtuv psühholoogiline kaitse on ühiskonna sidususe ja turvatundega seotud ühiseväärtuste arendamine, hoidmine ja kaitsmine, et kindlustada ühiskonna ja riigi julgeolekut ning inimeste turvatunnet.¹⁰ Psühholoogiline kaitse on Eesti julgeoleku ja riigikaitse olemuslikult lahutamatu osis, sest

¹⁰ *Ibid.*

Eesti riigikaitse tugineb totaalkaitse printsiibil.¹¹ Klassikalise totaalkaitse viis põhiosist on psühholoogiline kaitse, sõjaline kaitse, tsiviilkaitse, majanduslik kaitse ja tsiviilvalmidus.¹²

Tavapärastel eelneb tavamõistes tuntud sõjalisele konfliktile ehk pörkumisele mittesõjaliste mõjutusvahendite ja meetmete kasutamine.¹³ Üha sagedamini eelneb psühholoogiline rünne ka poliitilis-diplomaatilisele ja majanduslikule pörkumisele.¹⁴ Kommunikatsiooniekspert Raul Rebane on korduvalt väitnud, et hea imago muutub rahu ajal järjest olulisemaks konkurentsieeliseks, sest subjekti olemasolevast kuvandist sõltub enamikul juhtudel see, mida subjektiga tehakse ja kuidas temasse suhtutakse. Tänapäevane massimeedia keskne võrgustikühiskond on IKT eksponentsiaalse arengu tõttu muutunud keskkonnaks, kus uute tehnoloogiate põhiste kommunikatsiooni meetmete, kanalite ja vahenditega on väga lihtne viia ellu mõjutustegevust ükskõik kelle vastu, ükskõik kust kohast ja ükskõik mis ajal. Eesti Vabariigi president Toomas Hendrik Ilves väidab, et meile peaks kõigile olema selge, et Eesti on osa infosõjast, kusjuures enamasti infosõja objektina.¹⁵ Eesti meedias on toimunud mõttevahetus psühholoogilise kaitse mõttekuse ja tähtsuse üle riigi julgeoleku- ja kaitsepoliitika osisena.

11 Endise kaitseväge juhataja kindral Ants Laaneotsa sõnul asub psühholoogiline kaitse Eesti oludes erilisel kohal, sest 1939. a kapitulatsiooni, sellele järgnenud repressioonide ja rohkem kui pool sajandit valitsenud totalitaarse võõrvõimuga on Eesti rahvale tekitatud psühholoogiline trauma. Laaneots, A., „Totaalkaitse riigikaitseüsteemina“ (2000), <www.ut.ee/ABVKeskus/?leht=publikatsioonid&aasta=2000&dok=totaalkaitse> (22.01.2014).

12 Kindral Ants Laaneots väidab, et psühholoogilise kaitse põhisuunad on üldrahvalike väärtuste propageerimine ja arendamine, riigi majanduse energiline arendamine, eestlaste iibe suurendamisele orienteeritud sotsiaalpoliitika, üldriiklike pikaajaliste tervete eluviiside programmide käivitamine ning terviklike ja kodaniku komplekssete füüsilise ja psüühilise kasvatuse programmide juurutamine õppesüsteemis. *Ibid*; Singapuris on tsiviilvalmiduse asemel kasutusel mõiste sotsiaalne kaitse, mis tuleneb Singapuri ühiskonna mitmeusulisest ja -rassilisest eripärasest. *Supra nota* 1.

13 Mõiste „mittesõjaline konflikt“ kasutamine ei ole sisu mõttes täpne, sest tänapäeva sõda ei ole mõistetav ja käsitletav enam üksnes klassikaliste sõjavägede vahelise võitlustegevusena, kus kasutatakse tavarelvastust ja isikkoosseisu „kahurilihana“ ehk hävitatakse vastase vägesid rindejoonel, tapetakse elanikke ning hävitatakse tööstust ja infrastruktuuri. Rahvusvaheline õigus kasutab pigem mõisteid „relvakonflikt“ (ingl k: *armedconflict*), „relvastatud rünne“ (ingl k: *armedattack*), „jõu kasutamine“ (ingl k: *use of force*) või nendega ähvardamine.

14 Hiina tavakäitumiseks on kujunenud majandusluure ja -manipulatsioonid ning küberründed oma positsioonide tugevdamiseks välismaiste äriühingute ülevõtmisel. Roberts, D., „The U.S.-China Showdown Over Cyber Attacks Heats Up“, *Businessweek* (2013), <www.businessweek.com/articles/2013-05-24/the-u-dot-s-dot-china-showdown-over-cyberhacking-heats-up> (10.03.2014).

15 Ilves, T. H., „Skeptik Saulusest Pauluseks“ (2011), <www.diplomaatia.ee/artikkel/skeptik-saulusest-pauluseks> (22.01.2014).

Psühholoogilise kaitse mõiste ja kontseptsiooni vastased väidavad, et psühholoogilise kaitse mõiste pole sisult piisavalt tabav, on pigem vastandumist põhjustav, valitsust ja elanikkonda lõhestav ning teadmata on meetmed ja mehhanismid kuidas psühholoogilist kaitsetkavatsetakse ellu viia. Rahvusvahelise Kaitseuringute Keskuse teadurid Tomas Jermalavičius ja Merle Parmak ning sotsioloog Juhan Kivirähk soovivad psühholoogilise kaitse kontseptsiooni pigem asendada väidetavalt kohasema sotsiaalse vastupidavuse kontseptsiooniga.¹⁶ Psühholoogilise kaitse kontseptsioon ja sotsiaalse vastupidavuse kontseptsioon ei ole teineteist välistavad ega teineteisele vastu töötavad kontseptsioonid. Psühholoogiline kaitse ja sotsiaalne vastupidavus nähtustena pigem toimivad ühiskonnas koosmõjus ja toetavad teineteist. Küllaldase majandusliku, sotsiaalse ja inimkapitalita ei ole võimalik tagada psühholoogilise kaitse küllaldast võimet ja valmidust, et pareerida psühholoogilisi ja inforündeid. Ilma psühholoogilise kaitse mõistmise, tähtsustamise, rakendamise ja arendamiseta igapäevases elus ei ole võimalik tagada ühiskonna küllaldast vastupidavust mistahes ründele.¹⁷

Psühholoogilist kaitset luuakse, tugevdatakse ja arendatakse kõigi kodanikuühiskonna osaliste koostöös. Kitsapiiriline on arusaam, et psühholoogiline kaitse on üksnes valitsuse koordineeritud infooperatsioonide elluviimine, et toota ühiskonnas immuunsust vaenuliku mõjutuse suhtes. Juhan Kivirähk väidab, et võimekus psühholoogilisele ründele vastu seista ei tähenda riigi ümbritsemist inforuumi müüridega ega üldmobilisatsiooni väljakuulutamist vähimagi idanaabri poolt saabunud sapise ütlemise peale.¹⁸ Elanike kaitsevalmiduse ja -tahte kujundamine saab toimuda kohaste psühholoogilise kaitse meetmete kompleksi rakendamisega kogu ühiskonnas,

16 Inglise keeles *societalresilience*. Inglise keele sõna *resilience* eesti keele vaste otsetõlkes on taastuvus, vetruvus, elastsus. Jermalavičius ja Parmak väidavad, et sotsiaalne vastupidavus on sümpaatsem ja kohasem mõiste ja kontseptsioon kasutamiseks julgeolekustrateegias, sest kajastab paremini riigi, ühiskonna ja nende kiiresti muutuvat ohukeskkonda kandmata negatiivset ja vastandavat varjundit. Jermalavičius, T. ja Parmak, M., „Towards a resilient society, or why Estonia does not need 'psychological defence'“ (2012), <www.icds.ee/fileadmin/failid/Tomas%20Jermalavicius%20and%20Merle%20Parmak_Towards%20a%20Resilient%20Society.pdf>; Kivirähk, J., „Kivirähk: psühholoogilise sõja asemel on vaja vastupidavust riskidele“ (2013), <uudised.err.ee/index.php?06272220> (22.01.2014).

17 Näiteks Kärt Juhasoo-Lawrence mõtestab psühholoogilise kaitse vajadust väites: „Eestis tehakse töömeeli nägu, nagu sõltuks venekeelsete ühiskonda integreerimise edu üksnes Eesti oma jõupingutustest. Näib valitsevat arvamus, et tunnistada idapiiri tagant kiirguvaid, siinset integratsiooni häirivaid mõjutusi võrduks virisemisega, mida endale lubada ei tohi.“ Juhasoo-Lawrence, K., „Diplomaatide tabuteema“ (2011), <www.diplomaatia.ee/artikkel/diplomaatide-tabuteema> (22.01.2014).

18 Kivirähk, *supra nota* 16.

mitte ainult valitsuse agitatsiooni ja infooperatsioonidena ning üksnes sotsiaalse vastupidavuse materiaalsete (elukeskkond, majandus, toimetulek, tervis, taristu) ja immateriaalsete (elukeskkond, teadus, haridus, tervis, kultuur, moraal, eetika ja poliitika) aspektide edendamise kaudu. Riskantne on loota, et on võimalik tagada õige ja õiglane pilt Eesti riigist ja ühiskonnast, tuginedes ainult statistilistele andmetele, mille tegelik sisu sõltub kasutatud metoodikast ja mis on kohati ebausaldatavad, sest nende loodud näiline olukord või seisund lahknevad oluliselt tegelikust olukorrast või seisundist.

Psühholoogilise ründe ja kaitse olulisemad objektid on kuvand Eesti riigist ja ühiskonnast nii Eesti enda kui teiste riikide poliitikute, diplomaatide ja kodanike, aga ka rahvusvaheliste organisatsioonide ja meedia silmis.¹⁹ Eesti elanike kaitsetahet ja -valmidust saab psühholoogiliste ja inforünnakutega mõjutada isegi siis, kui meie majandus on väga heal järjel, inimeste elukeskkond väärikas, toimetulek hea, valitsejad edumeelsed ja kõrge moraali-ga, kuid siis peab vastane kulutama soovitud tulemi saavutamiseks märksa rohkem aega ja raha. Väärkuvand Eesti ühiskonnast ja riigist loob olulisi eeliseid meie võimalikele vastastele, sest teiste riikide kodanikud ei ole nõus raiskama oma ressursse ning ohverdama inimeste elu ja tervist, et kaitsta rünnete eest tühist, väikest, tigest ja despootlikult valitsetavat riiki. Ilmne julgeolekurisk on uskumine, et Eesti elanikud oleksid valmis ohverdama oma elu ja tervise ning andma vara kaitsmaks riiki, mida valitsevad arrogantsed, korrumppeerunud ja ahned valitsejad, kes ei hooli ühiskonna seisundist, rahva heaolust ega väärkast elukeskkonnast.²⁰

Julgeolekupoliitika alustes on psühholoogilise kaitse kohta kirja pandud olulised mõtted, kuid igapäevaelus pole tähele panna, et meie riigi valitsejad tegeleksid sihikindlalt, katkematult ja tulemuslikult psühholoogilise kaitse vajaliku taseme saavutamiseks tingimuste loomisega. Arengukavade, kontseptsioonide ja teiste paberite tootmine ei tooda psühholoogilise kaitse tegelikku võimet, kuigi paberile pandud selged ja saavutatavad eesmärgid ja targad mõtted on ühtse arusaama saavutamiseks ja edu eeldustena vaja-

19 Mõtte täpsema mõistmise huvides tuleb selgitada, et neid objekte rünnatakse siiski ennekõike rünnatavate riikide subjektide (kodanik, elanik, partner, liitlane jne) vahendusel ehk riigi kuvandi kahjustamiseks või parandamiseks mõjutatakse inimesi, kes elavad rünnatavas riigis või teistes riikides.

20 Ilmekas näide on Ukrainas 2013. a alanud ja 2014. aastal revolutsiooniliseks olukorraks üle kasvanud president Viktor Janukovõtši vastased meeleavaldused, nagu ka juhtide kukutamised Iraagis, Süürias ja Egiptuses.

likud. Märgatav osa poliitikutest jätab oma tegevuse või tegemata jätmisega kahetsusväärse mulje, et nad ei mõista, et nad ise annavad ajendi psühholoogiliste rünnete ja inforünnete korraldamiseks Eesti ja tema liitlaste vastu või vähemalt soodustavad nende mõju suurendamist. Osa poliitikutest ja ametnikest sisendab meile, et meie viimane kaitseliin on kaitsetahe ja vaimne valmisolek võidelda lõpuni ka pärast võimalikku okupatsiooni. Tegelikult on Eestis tehtud väga vähe selleks, et meie viimane kaitseliin oleks olemas, areneks ja püsiks vajaliku kaitse pakkujana. Näiteks väidab professor Ülo Vooglaid kaudselt, et meie riigi valitsejad hävitavad meie riigi psühholoogilist kaitsevõimet ja seeläbi julgeolekut.²¹ Psühholoogilise kaitse nõrgestamise üht aspekti käsitles ka endine kultuuriminister Rein Lang 02.12.2013 Riigikogus peetud tagasiastumiskõnes.²²

Eesti julgeolekupoliitika alustes väidetakse, et riigi julgeolek on mõjutatud majanduslikust, sotsiaalsest ja keskkonnaalasest turvalisusest kogu Eestis.²³ Julgeoleku tagamiseks tuleb vältida ebasoodsaid rahvastikuprotsesse ning suurte sotsiaal-majanduslike, julgeoleku- ja turvalisusriskide liigset koondumist mingitesse piirkondadesse.²⁴ Riigi arengu huvides edendatav ühiskonna sidusus, elanike heaolu ja väärikas toimetulek ning elutähtsate teenuste toimepidevus kindlustab julgeolekut. President Toomas Hendrik

21 „Genotsiiditehnika juurde kuulub näiteks meeletekkimiseks vajalike eelduse loomine. Selleks on vaja hävitada rahva usk tulevikku ja oma võimesse teiste rahvaste hulgas hakkama saada. Selleks on vaja hävitada usaldus oma liidrite suhtes. Hävitada kõlbelised alused, perekond ja kodutunne vähemalt sel määral, et inimesed ei sõandaks enam lapsi sünnitada. Meeletekkimise peaks aitama kaasa niisugune kuritegevus, et keegi ei saaks end turvaliselt tunda ei tööl, tänaval ega kodus, ei päeval ega öösel. Meeletekkimisele aitab kaasa krooniline tööpuudus ja vaesus, milles süveneb abitus ja absurdisituatsioon olemise paratamatus.“ Vooglaid, Ü., „Võim - kõige raskem koorem“ (2013), <www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11916> (23.02.2014).

22 Lang esitas retoorilise küsimuse „Kas seadusandja ja valitsus on teinud kõik, et Eestis saaks areneda eetikal ja moraalil põhinev ühiskondlik kommunikatsioon ja vaba ajakirjandus või on langenud turunduslõksu, kus ideede puudumist püütakse kompenseerida suhtekorralduslike trikkidega, kuni manipulatsioonini välja?“ Lang, R., „Kultuuriminister Rein Langi poliitiline avaldus“ (2013), <www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenoqramm&date=1385989029> (22.02.2014). Rein Langi küsimus oli tegelikult demagoogiline ja silmakirjalik, sest ta teab kogunud poliitikuna väga hästi, et poliitiline ladvik on teinud tema enda osalusel Eestis just seda, mille kohta ta ise esitas retoorilise küsimuse.

23 EJPA kohaselt eeldab avar julgeolekukäsitlus kõigi ühiskonna sektorite kaasamist ning integreeritud lähenemisviisi, milles välis-, kaitse- ja turvalisuspoliitika ning ühiskonna sidusus ja toimepidevus on rakendatud riigi kui terviku julgeolekupoliitiliste eesmärkide saavutamiseks. Eesti julgeolekut tugevdab sidus kodanikuühiskond, kus teadlikul kodanikuaktiivsusel on oluline roll julgeoleku ja turvatunde edendamisel. Eesti lähenemisviis põhineb veendumusel, et julgeolekut luuakse inimõiguste, põhivabaduste ja peamiste inimlike väärtuste teostamiseks, *supra nota*⁹.

24 *Ibid.*

Ilves tõdes 20.01.2014 toimunud riigikaitse nõukogu istungil, et ministerruumides napib mõistmist, et enamikul riigiasutustel on oma roll riigikaitstes ja oma kohustuslikud ülesanded sõja-, kriisi- ja rahuajal, kuigi riigikaitse laia käsitluse leppis valitsus kokku juba 2010. aastal riigikaitse strateegias.²⁵ Presidendi tõdemus viitab selgelt olulisele julgeolekuriskile, mille ohjamiseks tuleb rakendada meetmeid.

3. Psühholoogilised ründed Eesti vastu

Vastase hirmutamise ja tema võitlustahte murdmise on mistahes ründe juurde kuuluv lahutamatu strateegiline ja taktikaline osis. Pidevalt tekivad uued julgeolekuohud, kuid kuhugi pole kadunud mõjusfääride poliitika ja selle tagajärjeks olev tavasõja oht. Mõjusfääride eest peetavas võitluses on täiesti igapäevasteks ja tavapärasteks vahenditeks saanud psühholoogilised ründed, inforünded, küberründed ja muud mõjutustegevused. Eesti riik asub maalapikesel, mis oma geopoliitilise asukoha tõttu on üleilmse võimuvõitluse objekt olnud sajandeidja võib sattuda ründe alla ise ründeks põhjust andmata.²⁶ Paratamatult peame arvestama sellega, et USA, Hiina, India, Venemaa ja teiste suurriikide püüdlused avardada oma maailmavaatelist, kultuurilist, poliitilist, majanduslikku või julgeoleku ruumi teiste riikide arvel toob kaasa vastase ja konkurentide jõulise vastutegevuse. Täiendavaid pingeid loob maailmas tsivilisatsioonide, kultuuride ja religioonide üha süvenev omavaheline võitlus koha eest päikese all. Eesti kuulumine Lääne julgeoleku- ja majandusruumi on oluline julgeolekuta-gatis nii meile endile, Soomele, Rootsile ja Taanile, kui kogu Euroopale.²⁷ Ühtsesse julgeolekuruumi kuulumine ja ühise reaalse vastase olemasolu on toeks Eesti julgeolekule, kuigi kohati tekib põhjendatult tunne, et Euroopa ei suuda kaitsta meid ega iseennastki, nagu juhtus enne teist ilma-sõda.

25 Ilves, T.-H., „President Ilves: riigikaitse – see ei ole ainult sõjavägi“ (2014), <www.president.ee/et/meediakajastus/pressiteated/9771-2014-01-20-11-32-59/index.html> (07.03.2013).

26 Mihkelson, M., „Mõned Venemaa lapsesuud on koguni kuulutanud, et kui maailmapoliitikas kujuneks reaalne konfliktsituatsioon Ameerika Ühendriikidega, siis tuleks kasutada strateegilise ülekaalu eelist Balti regioonis ning anda NATOle õppetund. See on hullumeelne, kuid mitte päris aluseta retoorika. Sellele viitab kasvõi õppuste *Zapad-2013* arvatav sisu.“ Mihkelson, M., „Eesti välispoliitika kompassist ja eesmärkidest“ (2013), <www.diplomaatia.ee/artikkel/eestivalispoliitika-kompassist-ja-eesmarkidest> (22.02.2014).

27 Veendumiseks vaata Euroopa kaarti.

Tahaks väga loota, et meie kõige lähemal ja suuremal naabril ega ka kellelgi teisel ei oleks huvi rünnata Eesti Vabariigi territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja iseotsustamise vabadust. Paraku ei anna ajalugu sellele unelmale tuge, sest kogu Eesti ajaloo vältel oleme olnud suurriikide huviväljas ja tallermaa Eesti geopoliitilise asendi tõttu. Meid üritavad enda kasuks mõtlema ja tegutsema mõjutada nii USA, Saksamaa, Hiina kui ka teised, kellel on üleilmseid huve. Olnu ja praegune tõsielu kinnitavad, et suurte subjektide huvide põrkudes leitakse kompromisse väikeste subjektide arvel, kui see peaks osutama kasulikuks suurtele. Vene Föderatsiooni sõjalises doktriinis rõhutatakse korduvalt sõjaliste konfliktidega kaasneva nn infosõja kasvavat rolli, sest infosõja operatsioonide õigeaegne teostamine võimaldab saavutada poliitilisi eesmärke sõjalist jõudu kasutamata ning tagada sõjalise jõu kasutamise korral rahvusvahelise kogukonna soodsa suhtumise. Venemaa naabrite vastaste mõjutusvahendite kompleks on kaasmaalaste poliitika, mis põlistab endise NSVL-i kodanike hulgas ja tahab kujundada vene keelt kõnelevate noorte seas arusaama, et väljaspool Venemaad elavad vene keelt kõnelevad isikud on pigem Venemaa kui oma elukohariigi ühiskonna liikmed.²⁸ Ilmne psühholoogiline rünne on Vene Föderatsiooni kava alustada vene õppekeelega, vene standarditele vastava õppeprogrammiga ja Venemaa poolt rahastatavate koolide võrgustiku loomist lähiriikides.²⁹ Vene Föderatsiooni ideoloogiat kandva koolivõrgustiku loomisel saab olla peamiseks põhjuseks soov mõjutada elanikkonda naaberriikides toetama Venemaa valitsuse poliitikat ja lõhestada naabrite ühiskonda, olgu ametlikud selgitused ja põhjendused misüksused tahes.³⁰ Psühholoogilise ründe meetmed on kindlasti ka teistes

28 Venemaa kaasmaalaste poliitika põhikomponendid on vene keele ja kultuuri edendamine, võitlus „ajaloo võltsimise vastu“ ja „kaasmaalaste õiguste kaitse“. Võitlus „ajaloo võltsimise vastu“ on ehe psühholoogilise mõjutuse meede. Ajalugu kinnitab veenvalt, et rahvuste vahel pingete õhutamine psühholoogiliste ja inforünnetega on mõjus tegevus. Venemaa kasutab „kaasmaalaste poliitikat“ üha jõulisemalt oma mõjuvõimu suurendamiseks naabruskonnas, nagu näitas Venemaa agressioon Ukraina vastu 2014.

29 SA Tallinna Vene Lütseum näib olevat üks kohane näide, sest koolis õpetatakse Venemaa õppeprogrammide ja ideoloogia kohaselt. Loogiline on, kui üksnes vene keele kaitsele suunatud õppetegevuse korral toimuks vene keeles õpe Eesti haridusstandardite, õppeprogrammide ja õppekavade kohaselt.

30 Siinjuures on oluline, et võõrriigi ideoloogiat kandva ja poliitikat ellu viia aitava koolivõrgustiku rajamiseks peab olema loodud küllaldane psühholoogiline eeldus nii Venemaal kui ka riigis, kuhu kool asutatakse. Võõrriigi propagandateenistus peab suutma tagada ideele toetuse omal maal ja sihtriigi elanike hulgas ning vähima vajaliku mõistmise ka Euroopa Liidus. Eesti on selleks vähemalt osaliselt loonud ka soodsa pinnase, nagu väidab Gustav Adolfi gümnaasiumi direktor Hendrik Agur, kelle hinnangul tuleb ümber korraldada vene õppekeelega koolide toimimine, sest vene õppekeelega koolide areng on pidurdunud ja osa koolide direktorite ja ▶▶▶

riikides vene keele teise riigikeelena kehtestamise ja topeltkodakondsuse sisseviimise järjekindel nõudmine. Piisava arvu võõrriigi umbkeelsete kodanike kohalolu mingis teises riigis annab võõrriigi poliitikutele mugava ajendi teise riigi siseasjadesse sekkumiseks oma kodanike ja „kaasmaalaste“ näilise kaitse eesmärgil.³¹

Elanikkonna psühholoogiline kaitse tugevdamine on Eesti jaoks strateegilise tähtsusega ajal, mil mitmed Euroopa riigipead on tunnistanud läbikukkumist tasakaalustatud mitmekultuursete ühiskondade loomisel ja viidanud mitmekultuurilise ühiskonna lõhestatusele. Eesti-vastane psühholoogiline mõjutustegevus on jõudnud tasemele, mille võtab kokku Hando Runnel: „*Me oleme nii hirmul, et me ei julge rääkida oma olemise õigusest, riigi suveräänsusest, rahva suveräänsusest! Ei, me peame kõiki teisi austama, neile vastu tulema, sallima. Aga kui me endast natukesegi räägime: me vajaksime seda või seda – siis öeldakse, et see on rahvuslus. Rahvuseluse teine nimi on natsionalism. Natsionalismi lõpp on fašism, aga fašism on ajalooline paha asi, mis tuleb maha lüüa*“.³²

Venemaa agressiivsete poliitikute tegevuses võib näha asjatundlikult ette valmistatud ja kindlakäeliselt ellu viidavat pikaajalist, sihikindlat, süsteemset psühholoogilist rünnet oma naabrite suhtes. Tähelepanu tuleb juhtida arengutele Venemaa Eesti suunas korraldatavatele inforünde ja psühholoogilise ründe operatsioonidele. Venemaa on sihikindlalt üritanud Eestist luua terrorismi toetava ja õhutava riigi kuvandit ligi 20 aastat. Välja mõeldud ja levitatud „uudislood“ Tšetšeenia sõdade ajal Baltimaadest pärit valgetes sukkpükstes naisnaipritest, Gruusias „eesti köögist“ toimunud õhutustegevusest 2008. a ja Ukraina 2014. a Euromaidani sünd-

õpetajate harjumused ja arusaamad pärinevad nõukogude ajast. Agur, H., „Vene õppekeele koolide arengut takistavad nõukaaegsed arusaamad“ (2013), <www.delfi.ee/news/paevauudised/arvamus/hendrik-agur-vene-oppekeele-ga-koolide-arengut-takistavad-noukaaegsed-arusaamad.d?id=66664481> (22.01.2014).

31 Topelt või mitme kodakondsusega isikud on kergesti manipuleeritavad ja nende minapildi terviklikkus lihtsalt kahjustatav, mistõttu nad on julgeolekuriski allikaks riikidele, kelle kodanikud nad on. Seda kinnitavad sündmused Krimmis, sh Venemaa kava hakata lihtsustatult ja kiirkorras andma Venemaa kodakondsust vene keelt kõnelevatele isikutele (NB! Mitte ainult etnilistele venelastele!) 2014. a. On märke sellest, et „vana Euroopa“ näeb juba julgeolekuohte, aga ei julge seda avalikult tunnistada ja vastavaid korrektiive oma poliitilises, majanduslikus ja kaitsetegevuses teha.

32 Kerge, R., „Hando Runnel: ellujäämine on kogu aeg tähtis“, intervjuu Hando Runneliga Õhtulehes (2013), <www.oh tuleht.ee/554764/hando-runnel-ellujaa mine-on-kogu-aeg-tahtis> (05.02.2014).

muste tarbeks ukrainlastest rünnakrühmlaste ettevalmistamisest Eesti metsataludes on ilmselged inforünded, mille eesmärk on kahjustada Balti riikide kuvandit, üritades näidata neid fašismi ja terrorismi toetavate riikidena. Raske on pidada juhuseks just Balti riikide vastu suunatud Venemaa-Valgevene ühisõppust *Zapad 2013*, mis oli olemuseltkonventsionaalse sõjalise ründe harjutus, kuigi see viidi läbi terrorismi vastu võitlemise sildi all. Analüüsides ja võrreldes Venemaa inforündeid ja psühholoogilisi ründeid Eesti vastu Venemaa tehtud ettevalmistustega agressiooniks Lõuna-Osseetiasse, Abhaasiasse ja Krimmi, pole raske märgata, et Venemaa ametlik propagandamasin valmistab ette psühholoogiliselt sobivat infokeskkonda Balti riikide ülevõtmiseks.³³

Venemaa võimaliku Balti riikide vastu suunatud sõjalise ründe riski sobivalt ja küllaldaselt ohjamata jätmise üleilmselt (ÜRO, NATO, WTO), Euroopa Liidus (EPA, EP, EN, EK, OSCE) ja piirkondlikult (Balti- ja Põhjamaade Nõukogu) on tõsine tegelik oht nii Eesti kui kogu Euroopa julgeolekule. Ohtlik on uskuda, et meie suur idanaaber ei ürita taastada impeeriumi endise NSVL-i aladel.³⁴ Seetõttu on väga oluline, et Eesti kui väga väikese riigi valitsejad ja kodanikud ise ei annaks oma tegevuse või tegevusetusega meie vastastele labaselt eeliseid ega neelaks alla iga konkursu, mis ette söödetakse. Väga tähtis on, et poliitikutel on mitte ainult kodanike, vaid elanike kõigi rühmade piisav toetus. Toetuse saavutamiseks on vaja avatust, otsekohesust, läbipaistvat otsustamist, otsuste argumenteeritust ja ühiskonnaliikmete kaasamist olulistesse poliitilistesse ja sot-

33 Ülevõtmist ettevalmistavate psühholoogiliste ja infooperatsioonide ulatuses on infokeskkond ja -väljad ning sihtrühmad üleilmselt, sh rahvusvahelised organisatsioonid, Euroopa Liidu institutsioonid, kui ka Venemaa enda elanikkond. Ohu olukorras on siiski mõistlik meeles pidada sotsioloog Juhan Kivirähi Vikerraadio päevakommentaaris väidetut: „Ent nii nagu laiapindne riigikaitse ei tähenda seda, et iga kodanik peab hommikut rivistusega alustama ning pidevalt relvil ja lahinguvalmis olema, ei tähenda ka võimekus psühholoogilisele ründele vastu seista seda, et peaksime end ümbritseva inforuumi müüridega piirama või vähimagi idanaabri poolt saabunud sapise ütlemeise või kaaskodaniku poolt kuuldavale toodud meile mittemeeldiva seisukoha peale üldmobilisatsiooni välja kuulutama.“ Kivirähk, *supra nota* 16.

34 Venemaa kaitseanalüütikud Barabanov, Makijenko ja Puhov kinnitavad Venemaa huvi hoida oma kontrolli all endise NSVL ala: „.../ прямой вооруженный конфликт России со странами НАТО представляется в обозримом будущем крайне мало вероятным. Такой конфликт может быть спровоцирован главным образом попытками стран Запада вмешаться в отношения России с другими бывшими советскими республиками, /.../“. Barabanov, M., Makijenko, K., Puhov, P., „Военная реформа: на пути к новому облику российской армии“ (2011), <vid-1.rian.ru/ig/valdai/Military_reform_rus.pdf> (13.02.2014). Esiialgu. Meenutagem, et NSVL-i mõjusfääris oli ka Ida- ja Kesk-Euroopa. Venemaa mitmest erinevast allikast tulenev kahtlane raha on jõuliselt imbinud Austriasse, Islandile, Küprosele ja Maltasse. Vene üks sillapea Euroopas on ka Serbia.

siaal-majanduslikesse protsessidesse. Võimalikul vastasel on väga lihtne suruda väikeriigi poliitikuid viima läbi vastase tahet, kui otsustamine riigis käib salajas. Õnneks maeti Riigikogus maha idee salastada Riigikogu komisjonide töö ja suukorvistada rahva esindajad. Riigi sisejulgeolekule on sama ohtlik katse salastada kurjategijate, pättide, kaabakate ja sulide nimed kohtuotsustes ja keelata nende avalikustamine meedias. Eesti riigise- ja välisvaenlane oleks üksnes rõõmustanud, kui sellised Eesti riigi julgeolekule ja demokraatlikule ühiskonna korraldusele vaenulikud katsed õnnestuksid.

4. Propagandasõda, infosõda ja strateegiline kommunikatsioon

USA sõjaväelane, luuraja ja kirjanik Ralph Peters väitis ligi 20 aastat tagasi, et maailmas on alanud alaliste konfliktide ajastu, kus peamine väljakutse on informatsiooni juhtimine, sest see on muutunud tuumtarbeks ja peamiseks destabiliseerivaks teguriks sõjanduses.³⁵ Peters ei alahinnanud tavapärase sõjalise jõu tähtsust, kuid väitis, et sõjakunstis muutub üha olulisemaks mõjuriks info, info õigsus, infoga manipuleerimine, info varjamine vastase eest ja vastase infovõime kahjustamine.³⁶ Peters avab avameelselt USA sõjajõudude peamise ülesande, milleks on tagada maailm turvalisena, et kaitsta USA majandushuve ja tagada võimalus levitada maailmas USA kultuuri.³⁷ USA, kes on Eesti tõsine liitlane, pole muidugi ainus subjekt, kes võitleb oma huvide eest maailmas. Tulenevalt eeltoodud tõdemusest on mõjutustegevuses kestvalt oluline roll psühholoogilistel rünnetel, propagandasõjal, infooperatsioonidel ja strateegilisel kommunikatsioonil, mis peavad olema üksteisegaja konventsionaalse sõjategevuse teiste tegevustega nii ettevalmistamise, läbiviimise kui ka järeltegevuse faasides täielikult integreeritud. NATO infooperatsioonide doktriinis AJP-3.10 rõhutatakse, et sõjalise mõjutustegevusega ei lahendata kriise tänapäeval, vaid luuakse üksnes sobivad tingimused kriiside lahendamiseks.³⁸

35 Peters, R., „*Constant Conflict*“ (1997), <strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/articles/97summer/peters.htm> (11.02.2014).

36 *Ibid.*

37 Ralph Peters väljendas tegelikult iga tõsiseltvõetava riigi peamist eesmärki: kaitsta oma poliitilisi, majanduslikke, kultuurilisi, sotsiaalsete, julgeoleku ja religioosseid huve.

38 NATO, „*Allied Joint Doctrine for Information Operations*“ (2009), <info.publicintelligence.net/NATO-IO.pdf> (10.03.2014).

Erinevad riigid, poliitilised ja kaitseorganisatsioonid, valdkondade asjatundjad ja akadeemilised koolkonnad mõistavad, tähtsustavad ja mõtestavad erinevalt lahti mõisteid „propagandasõda”, „infosõda” ja „strateegiline kommunikatsioon”.³⁹ Paul Linebarger sõnastas propaganda mõiste järgmiselt:

*Propaganda consists of the planned use of any form of public or mass-produced communication designed to affect the minds and emotions of a given group for a specific purpose, whether military, economic, or political. /.../ Propaganda consists of the planned use of any form of communication designed to affect the minds, emotions, and action of a given group for a specific purpose.*⁴⁰

Tallinna Ülikooli reklaami ja imagoloogiaõppejõud Linnar Priimägi väidab, et propaganda on reklaami üks põhiliik, mille eesmärk on mobiliseerida hulk inimesi käituma ühtmoodi ja ühel ajal ning pakkuda ühistele probleemidele ühiseid lahendusi.⁴¹ Kaitseväge endine juhataja kindral Ants Laaneots väidab, et propagandasõda kujutab endast oma rahva ja kaitsejõudude ning vaenlase elanikkonna ja sõjaväe psühholoogilist mõjutamist riigi poliitiliste ja sõjaliste eesmärkide saavutamise huvides.⁴²

USA infooperatsioonide doktriin sõnastab strateegilise kommunikatsiooni järgmiselt:

The SC process consists of focused United States Government (USG) efforts to create, strengthen, or preserve conditions favourable for the advancement

39 Artiklis on esitatud ainult mõni definitsioon, sest artikli ülesanne on vaid avada käsitletava ainese põhituum, laskumata liigselt kõigisse aspektidesse. Põldaru väidab, et infosõda on täpselt piiritlemata tegevus, sest sageli on väga raske tõmmata piiri infosõja ning sellega seotud või lähedaste tegevuste nagu propagandasõda ja kübersõda vahele. Põldaru, K., „Infosõda – Eesti ekspertide visioon ja kogemus“, magistritöö, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskond (2009), lk 301.

40 Linebarger, P.M.A., *Psychological Warfare* (Washington: Combat Forces Press, 1954), p 39.

41 Linnar Priimägi väidab, et propagandal on kaks liiki: agitatsioon, mille teisendiks võib lugeda suhtekorralduse, ja propagandasõda. Agitatsiooni ja propagandasõja vahe on selles, et agitaatoril puudub vastane, aga propagandistil on propagandasõjas vastane. Propagandasõda peetakse neljal tasemel: psühholoogiline sõda, infosõda, majandussõda (“külma sõja” faasid) ja relvastatud kallaletung ehk “päris sõda” ehk „kuum sõda”. Priimägi, L., „Vana kuld: Mis on propagandasõda? Propagandaspets Priimägi jagab juhiseid“, Peeter Helme intervjuus Eesti Ekspressile, </ekspress.delfi.ee/news/areen/vana-kuld-mis-on-propagandasoda-propagandaspets-priimagi-jagab-juhiseid.d?id=45315089> (10.03.2014).

42 Kindral Laaneots väidab, et oskuslikult, õigeaegselt ja süsteemselt korraldatud propaganda või vastupropaganda võivad otsustavalt mõjutada rahva kaitsetahet ja tekitada liitlasi või vastupidi, vaenlasi teiste rahvaste ja riikide seas. Eriti tähtis on see väikeriigi vastuteggevuses tavalisel suure potentsiaalse või reaalse agressori tohutule propagandamasinale. Laaneots, *supra nota* 11.

*of national interests, policies, and objectives by understanding and engaging key audiences through the use of coordinated programs, plans, themes, messages, and products synchronized with the actions of all instruments of national power. SC is a whole-of-government approach, driven by interagency processes and integration that are focused upon effectively communicating national strategy.*⁴³

Strateegiline kommunikatsioon ei ole pelgalt meediavahendus, infooperatsioon ega ka tavapärase luuretegevusega info kogumine, vaid kaasaegne teadustegevus, mis peab suutma prognoosida mingite kindlate tingimuste ja parameetrite olemasolul mingite isikute rühmade võimalikku käitumist ja hoiakuid, et valmistada ette sekkumise või ründe stsenaariume usaldusväärse piisava tasemega. Teisisõnu peab strateegiline kommunikatsioon kallutama sihtrühmi toetama mõjutaja huvide rahuldamist ja eesmärkide saavutamist ning vähendama vastase või vaenlase toetuspinda mõjutusalal.⁴⁴ Kui poliitilisel tasandil hõlmab strateegiline kommunikatsioon diplomaatiat ja avalikke suhteid, siis sõjalisel tasandil on strateegilise kommunikatsiooni ulatuslikum valdkond infooperatsioonid, mis haaravad kõike võimalikku psühholoogilistest operatsioonidest kuni elektroonilise sõjani.⁴⁵

43 The US ARMY Joint Chiefs of Staff, „Information Operations (JP 3-13)“ (2012), <www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp3_13.pdf>(10.03.2014). USA varasema **infooperatsioonide (Information Operations)** doktriini kohaselt olid infovõime (Information Related Capabilities, IRC) osistena välja toodud operatsioonijulgeolek (Operational Security, OPSEC), sõjaline pete (Military Deception, MILDEC), elektrooniline sõda (Electronic Warfare, EW) ja arvutivõrkude operatsioonid (Computer Network Operations, CNO), kuid praeguseks on see kontseptsioon juba muutunud ja täienenud. Tatham, S., „U.S. government al information operations and strategic communications: a discredited tool or user failure? Implications for future conflict“ (2013), <www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1182> (11.02.2014).

44 Kasutatakse ka mõistet strateegiline heidutus (ingl. *Strategic Deterrence*), mis on põhiolemuselt isegi täpsem mõiste kui strateegiline kommunikatsioon. *Ibid.*

45 USA on sõnastanud infooperatsiooni mõiste järgnevalt: „*IO as the integrated employment, during military operations, of IRCs in concert with other lines of operation to influence, disrupt, corrupt, or usurp the decisionmaking of adversaries and potential adversaries while protecting our own.*“ „*NATO Strategic Communications: the coordinated and appropriate use of NATO communications activities and capabilities - Public Diplomacy, Public Affairs, Military Public Affairs, Information Operations and Psychological Operations, as appropriate - in support of Alliance policies, operations and activities, and in order to advance NATO's aims.*“ NATO: „*An effective strategic communications policy therefore requires clear definitions of a) the main aims of NATO strategic communications; b) the key principles guiding NATO strategic communications; c) interrelationships between the various information disciplines within NATO (Public Diplomacy, Public Affairs (civilian), Military Public Affairs, Information Operations and Psychological Operations); and d) the roles and authorities of the actors within NATO with communications responsibilities.* NATO“. NATO, „*NATO Strategic Communications Policy*“ (2009), </info.publicintelligence. ►►►

Seosed psühholoogiliste rünnete, propagandasõja, infooperatsioonide ja strateegilise kommunikatsiooni vahel väga keerulised, vastastikune toime mitmetine ja käsitlused väga erinevad (sõltudes kohati rõhuasetustest ja tõekspidamistest), kuid nende ühine eesmärk on „pehmete“ meetmetega toetada omasid ja halvata või nõrgestada vastaseid ennekõike mõtlemise, seejärel ka tegutsemise ja käitumise tasandil. Põldaru väidab, et infosõjas on nii refleksiivse kontrolli kui ka tajude sõja peamine eesmärk saavutada kontroll vastase otsustusprotsessi üle emotsioonide mõjutamise kaudu nii, et kõigil on siiski mulje, et nad on langetanud parimad otsused ning kõik võidavad.⁴⁶ Vaenulik mõjutustegevus võib tänapäevases IKT-ühiskonnas toimuda kogu infokeskkonnas, kõikidel võimalikel infoväljadel, mistahes sihtrühmade suhtes, igapäevast ja mistahes maailmapunkti, kasutades lihtsalt saadavat laialdast meetodite ja vahendite komplekti. Seetõttu on oluline hoiduda sattumast liigsesse akadeemilisse vaidlusesse inforünnete, strateegilise kommunikatsiooni ja propagandasõja mõistete üle, unustades rakendamast kohaseid ning tegelikult toimivaid meetmeid Eesti riigi, ühiskonna ja üksikisiku kaitseks rünnete eest meie minapildi, eneseusu, väärikuse, tõsiselt võetavuse ja positiivse kuvandi nõrgendamiseks.

5. Eesti ja strateegilise kommunikatsiooni mõned juhtumid

Linnar Priimägi⁴⁷ väidab, et Eesti ja Venemaa vahel käib psühholoogiline sõda ning info- ja majandussõda, kusjuures meie idanaabril on 40aastane külma sõja kogemus. Tõsi, Venemaa valitsevate poliitikute ja ametnike kavandatud, tellitud ja korraldatud psühholoogilised ründed ning info- ja majandusründed Eesti vastu ei toimu pidevalt ühetaolise aktiivsusega. Ajas muutuvad ka ründe viisid, vahendid, läbiviijad, sihtrühmad ja sihtmärgid. Venemaa ja tema käsilased on korduvalt toime pannud küberründeid Eesti vastu, kuid need ei ole olnud tõlgendatavad relvastatud ründe-

net/NATO-STRATCOM-Policy.pdf> (10.03.2014); „A systematic series of sustained and coherent activities, conducted a cross strategic, operational and tactical levels, that enables understanding of target audiences, identifies effective conduits, and develops and promotes ideas and opinions through hose conduits to promote and sustain particular types of behaviour.“ Tatham, S., „Strategic Communication: A Primer“, Defence Academy of the United Kingdom (2008).

46 Põldaru, „Info sõda“, *supra nota* 39.

47 Priimägi, „Vana kuld“, *supra nota* 41.

na, mistõttu sarnaste rünnete puhul pole alust NATO aluslepingu artikli 5 jõustamiseks. Vahepeal suunatakse teravik Lätile, Leedule, Gruusiale, Ukrainale või kellelegi teisele. Meie suure naabri eriteenistuste tegevus hõlmab klassikalist luuret, mõjutustegevust ja „aktiivmeetmed“.⁴⁸ Idanaabri valitsejad ei ole maha matnud ideed impeeriumi taastamisest endise NSVL alal.⁴⁹ Idanaabri suunast tulevate rünnete täielikku raugemist pole põhjust eeldada enne, kui rahvusvaheline üldsus on üheselt mõistetava küllaldase veenvusega tõestanud meie idanaabri agressiivsetele poliitiku-tele, et impeeriumi taastamine endise NSVL piirides ja Euroopa ümberjagamine ei ole nüüdisajal võimalik. Selliseks meelevahetuseks on Euroopa vanadel riikidel vaja üle saada hirmust Venemaa poolt rakendatavate võimalike majandussanktsioonide tagajärgede eest ja mõista, et ohus on nende enda julgeolek, mitte ainult heaolu. Näib, et kodumaist ühiskondlikku käärimist tajuv Venemaa poliitiline juhtkond on otsustanud valida agressiivse jäiga liini nii sise- kui ka välispoliitikas, kuid Euroopas puudub piisav tahe ja valmidus otsustavateks tegudeks. Pinged Vene-Lääne suhetes ja Vene eriteenistuste aktiivne tegutsemine Eesti ja meie liitlaste ja sõprade vastu jätkub.

Impeeriumi taastamise ja naabrite ühiskonna lõhestamise propagandasõja mõjus tööriist on massimeedia, mille üleilmne tõhusaim esindaja on Satteri väitel kaabeltelevisiooni võrgustik *Russia Today* (RT), hõlmates umbes 630 miljonit vaatajat rohkem kui 100 riigis.⁵⁰ Ajakirjanik ja analüütik **David**

48 Mõjutustegevuse ja „aktiivmeetmete“ eesmärk on eriteenistuste operatsioonide tulemusena ühiskondlike hoiakute, avaliku arvamuse ning poliitiliste ja majanduslike otsuste mõjutamine ja kujundamine soovitud suunas. Selles tööriistakohvril on nii infomanipulatsioonid, boikotid, kaubandussõjad, energeetikakriiside tekitamine, taristuprojektide elluviimise kahjustamine jne. Ilmekas näide on Eesti välisministri Urmas Paeti ja EL välispoliitika juhi Catherine Ashton 26.02.2014 toimunud telefonikõne teema mainupuleeritud avalikustamine Venemaa huvides ja Ukraina kahjuks. Kaudselt sai kahjustada ka Eesti maine.

49 Vene Föderatsiooni välisminister Sergei Lavrov: „В числе наших без условных приоритет овостоятся защита прав российских граждан и соотечественников, проживающих за рубежом, содействие продвижению интерес овоте чественного бизнеса, расширение международного гуманитарно-культурного сотрудничества, углубление межцивилизационного и межрелигиозного диалога, информационное сопровождение международной деятельности.“ Лавров, С. В., „Выступление Министра иностранных дел России С. В. Лавров анапресс-конференции поитогамдеятельности российской дипломатии в 2013 году“ (2014), </www.mid.ru/brp_4.nsf/0/B748284D938D69B144257C67003AC3CB> (21.01.2014). Ohtu kogu endise VMN riikide julgeolekule suurendab Venemaa sihtrühma oluline laiendamine „kaasmaalastelt“ ja etnilistelt venelastelt vene keelt kõnelevatele isikutele, sest vene keelt kõnelevate isikute diasporaa Euroopas on märgatav.

50 Satter, D. „The Last Gasp of Empire: Russia’s Attemptsto Control the Mediain the Former Soviet

Satter väidab, et ükski endise Nõukogude Liidu liiduvabariik ei ole puutumata Venemaa poliitpropaganda survest, mille tagajärg on demokraatliku arengu pärssimine ja pinged ühiskonnas.⁵¹ **Satter väidab, et Venemaa leiab viise, kuidas mõjutada teiste riikide meediakeskkonda enda poliitiliste ja majandushuvide kasuks, luues tuge Euraasia Tolliliidule ja külvates umbusaldust Lääne, USA ja NATO vastu.**⁵²

Venemaa vahetas mõjutustegevuses käiku eelmisel kümnendil, keskendudes Eesti ühiskonna lõhestamisele ja erinevat keelt kõnelevate kogukondade vastandamisele, kasutades selleks erinevusi ajalookäsitluses ja keeleaspekti.⁵³ Aktiivne mitmekülgne vastutegevus toimib ka praegu. Näiteks tegutsetakse aktiivselt ja laialdaselt vastu *Rail Baltic*'u projekti elluviimisele.⁵⁴ *Rail Baltic* projekti tasuvuse ja otstarbekuse asjaolud on segased, kuid on selge, et Soomet ja Balti riike Euroopa Liidu teiste riikidega ühendav Rail Baltic on strateegilise tähtsusega raudtee, mis vähendab nende riikide sõltuvust Venemaast.⁵⁵

Republics“, Centerfor International Media Assistance (2014), <cima.ned.org/sites/default/files/CIMA-Russia%20report_David%20Satter.pdf>. Meedia puhul on paljuski tegemist „pehme“ mõjutuse kanaliga, mis võib sõnumite rafineeritud esitamise korral hõlpsasti uinutada sihtrühma ratsionaalset mõtlemisvõimet ja ohutunnet. Näiteksväga peenelt arvestatud tööriist on Vene meelelahutuse massiline suunamine vaatajaskonnale Baltikumis, lisaks sõjalis-patriootlikele propagandafilimidele ning „õige“ ajaloo ja teaduse propaganda saadetele. Sihtrühma töötlemine toimub subjektide alateadvuse tasandil, eriti isikute puhul, kellel on nõukogude minevik või vene keelne suhtluskeskkond ja inforum.

51 *Ibid.*

52 Satter peab vene poliitika huvide olulisemaks vahendajaks Balti riikides telekanalit *Первый Балтийский канал*, mida näeb üle 4 miljoni vaataja. *Ibid*; Kaitsepolitsei ameti hinnangul on Venemaa Eesti-vastase infoõja projekt ka MTÜ Impressum, mille pealesanne on muuta Vene propaganda võtmeteadmad huvipakkuvaks meediale Eestis. MTÜ Impressum teeb koostööd Moskvas asutatud fondiga „Ajalooline mälu“, mille ülesanne on väidetavalt seista Nõukogude Liidu vaadete eest ajalooküsimustes, eriti seoses Teise maailmasõja sündmustega. Infokeskkonna kontrollile meediakanalite kontrolli kaudu pani Venemaa rõhku ka Krimmi 2014.a agressiooni ajal, kui Krimmis asendati Ukraina saadete edastamine Vene kanalitega.

53 Varasemast on teada Venemaa räige sekkumine Pronksiöö sündmuste kavandamisel ja korraldamisel. Aga ka alles 2014.a jaanuaris kuulutas Venemaa välisminister Lavrov, et Baltikumis ei taheta kodakondsusprobleeme lahendada.

54 Enne on Venemaal õnnestunud põhja lasta gaasijuhtme *Nabucco* ja Leedu Visaginase tuumajaama ehituse alustamine, mistõttu pole välistatud, et sama saatus tabab ka *Rail Baltic*'ut.

55 Euroopa Parlamendi liige Tunne Kelam selgitab *Rail Baltic*'u tähtsust ja selle vastu toimuvat tegevust: „Rail Baltic on kõigi asjaosaliste jaoks ainulaadne võimalus likvideerida Nõukogude Liidu ajal kehtestatud Balti riikide kunstlik isoleeritus Euroopast. See puudutab mitte üksnes transpordiühendusi, vaid Leedu, Läti ning Eesti strateegilisi julgeolekuhuve.“ Kelam, T., „Kelam: Rail Balticu ehitamise käivitamine on kõigi ühishuvi“ (2014), <www.postimees.ee/2666658/kelam-rail-balticu-ehitamise-kaivitamine-on-koigi-uhishuvi> (19.01.2014); Leedu Panga asepresident ja majandusteadlane Raimondas Kuodis on *The Lithuania Tribune* vaitel arvustanud *RailBaltic*'u projekti kui mõttetut ja kahjumlikku, mille kohta mitte keegi ei suuda täpselt öelda, ▶▶▶

Inforünded Eesti vastu ei tule üksnes otse ida suunast, kuigi ka mujalt tulnud rünnete tellija või korraldaja võib olla idanaaber. Oluline äpardus strateegilise kommunikatsiooni valdkonnas toimus 2014. a jaanuaris, kui Peruu narkootikumidevaba arengu ja elu komisjoni (DEVIDA) nõunik Alberto Hart väitis, et Eesti on osa uuest suurest narkokaubateest Lõuna-Ameerikast Euroopasse, aga Eesti välisministeerium ja siseministeerium ei teinud õigel ajal vastupropagandat.⁵⁶ Nimetatud juhtum näitab meie riigi strateegilise kommunikatsiooni nõrkust. Inforünde ehe näide on ka 2014. a jaanuaris Eesti uudistekanalites kulutulena levinud teade, nagu USA endine kaitseminister Robert Gates oleks avaldanud oma memuaarides arvamust, et Balti riikide liiga kiire NATOsse võtmine oli viga. See on vastase ilmne strateegilise kommunikatsiooni edu, kusjuures sellele edule aitas kahetsusväärset kaasa Eesti meediatööstus.⁵⁷

Suurriikide (USA, Hiina, India, Venemaa, Brasiilia jt) ja sõjaliste liitude (NATO), kellel on Eestiga võrreldes pea piiramatute ressursside olemasolu, sõjategevuse viimaste aastate praktika kinnitab, et nendelgi pole õnnestunud saavutada täit edu propagandasõjas, infooperatsioonide läbiviimisel ja strateegilises kommunikatsioonis.⁵⁸ Eesti Välispoliitika Instituudi direktor Lauri Mälksoo väidab, et suurel naabril on raskem kiusata või rünnata väikeriiki, kui sellel onrohkem sotsiaalset kapitali, kogemusi ja kasulikke sidemeid „suurel arenil“.⁵⁹ Seega on mõistlik pürgida seltskonda, kus meil on võimalik enda eest seista ja meie mõtteid, tõekspidamisi ja väärtusi levitada, kuid kindlasti pole arukas istuda käed rüpes seni, kuni oleme saanud ÜRO julgeolekunõukogu liikmeks. Raske on jätta märkamata, et meie oma-

mis kasu sellest tõuseb, sest projektile ei ole tehtud kulude ja tulude hindamise analüüsi. The Lithuania Tribune, „Lithuanian economist says Rail Baltica isn't economically beneficial“ (2014), <www.lithuaniantribune.com/61428/lithuanian-economist-says-rail-baltica-isnt-economically-beneficial-201461428> (21.01.2014).

56 Delfi, „Anvelt Hispaania narkosüüdistustest Eestile: kus on nüüd siseminister Ken-MartiVaheri agarus Interpoli pöörduda?“ (2014), <www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/anvelt-hispaania-narkosuudistustest-eestile-kus-on-nuud-siseminister-ken-marti-vaheri-agarus-interpoli-poorduda.d?id=67641138> (20.01.2014).

57 Argo Ideoni arvates esialgu ilmselt Vene uudisteagentuurist *Interfax* liikuma läinud sõnum jõudis agentuuri BNS kaudu Eesti portaalidesse ja ilmus samal kujul ka Postimehe veebis. Ideoni arvates on see juhtum „õpikunäide, kuidas tõlkes võib sõnumi sisu mitte ainult kaduma minna, vaid ka täiesti vastupidiseks muuta“. Ideon, A., „Argo Ideon: Gatesi uudispomm“ (2014), <arvamus.postimees.ee/2664686/argo-ideon-gatesi-uudispomm> (12.03.2014).

58 Munoz, A., „US Military Information Operationsin Afghanistan 2001-2010“ (2012), <www.rand.org/pubs/monographs/2012/RAND_MG1060.pdf> (12.03.2014).

59 Mälksoo, L., „Lauri Mälksoo: Eesti huvid ÜRO julgeolekunõukogu liikmena“ (2014), <arvamus.postimees.ee/2670294/lauri-malksoo-eesti-huvid-uro-julgeolekunoukogu-liikmena> (23.01.2014).

riikluse suhtes vaenulik naaber on rakendanud propagandasõja vankri ette loosungi võitlusest fašismi taastekke ja terrorismi vastu, kuid tegelikult on asunud taastama endist impeeriumi fašistlikest ja šovinistlikest tõekspidamistest lähtudes ning terroristlikke võtteid ja jõude kasutades.⁶⁰

Kokkuvõte

Eesti ühiskond nagu kogu Euroopa Liit on täna olukorras, kus meie riigi, äriorganisatsioonide, erakondade, ühenduste ja isikute suhtes rakendatakse päevast päeva informatsioonilise ja psühholoogilise mõjutustegevuse meetmeid kas teiste riikide, äriorganisatsioonide, kurjategijate või mistahes muude huviliste poolt. Vähemal või rohkemal määral on kasutusel kõik „pehme“ mõjutustegevuse meetodid, liigid ja operatsioonid. Eesti riik pole nii vaene ega rahvas nii rumal, suutmatu ja tahtetu, et ei suuda oma riiki kaitsta ja tagada rahvuse, keele ja kultuuri kestvust. On ka näiteid, mis tõendavad, et avaliku elu tegelastel, sh meedia esindajatel, jääb vajaka kas tahtest või oskusest tegutseda igapäevatoos viisil, mis aitab ära hoida Eestiga manipuleerimise kellegi teise huvides, meie ühiskonna kaasamise meile kahjulikesse tegevustesse ja protsessidesse. Suurriikide ebaõnnestumised psühholoogilise ründe meetmete kasutamisel võimaldavad eeldada, et ka väikesel riigil on võimalus end piisavalt kaitsta psühholoogiliste rünnete ja inforünnete vastu, kui vastav valdkond on usaldatud isikutele, kes on „kodutöö“ silmapaistvalt teinud, valdavad ainet, on vilunud kohaste instrumentide kasutajad ja pühendunult rakendavad oskusi ja teadmisi eesmärgipäraselt. Psühholoogilise kaitse edu vältimatuks eelduseks on saavutada olukord, kus

60 Moskva kohus andis välja määruse Ukraina ühe rahvusliku organisatsiooni ühe juhi tagaselja vahistamise kohta ja prokuratuur andis välja rahvusvahelise tagaotsimise määruse, sest väidetavalt pöördus ukrainlane tšetšeeni mässuliste juhi Doku Umarovi poole üleskutsega toetada Ukrainat. RAPSİ, „*Ultra-nationalist Ukrainian activist Yaroshto appeal Moscow arrest order*“ (2014), </rapsinews.com/judicial_news/20140312/270909523.html> (12.03.2014). Venemaa kasutas 2014.a Krimmis ilma riigi tunnusteta ja eraldusmärkida võitlejaid. Ilma riigi ja väeliigi tunnusteta relvastatud isikud on õiguslikus tähenduses terroristid, mistõttu tuleks nende suhtes rakendada terrorismi vastasele võitlusele kohaseid õiguslikke ja muid mõjusaid meetmeid. Kasutatud veokid ja lahingmasinad olid Vene Föderatsiooni registrinumbritega ja kohati ka lipuvärvides, mis kinnitas Venemaa armee seost terroristide tegevusega. Eriti tõsine on julgeolekuolukord meie naabruses seetõttu, et maailmas on liiga palju neid poliitikuid, ametnikke, ajakirjanikke, analüütikuid, kes usuvad, et meie naaber tõsimeeli võitlebki fašismi taastekke vastu ja kaitseb rahvast terrorismi eest, või neid, kes kardavad Venemaa võimalikke sanktsioone, ning liiga vähe neid, kes näevad, et Venemaa valmistub uueks laialdaseks agressiooniks oma naabrite suhtes, tasalülitades rahvusvahelise õiguse, rahvusvaheliste organisatsioonide otsustuspädevuse ning ka oma riigi kohtud, õiguskaitseorganid ja meedia.

Eesti Vabariik on kodanikele ja teistele elanikele emotsionaalselt lähedane oma Eesti, sõltumata rahvusest, keelest, usutunnistusest ja maailmavaatest. Psühholoogiline kaitse ja strateegiline kommunikatsioon on Eesti omariikluse nurgakivid teiste riigikaitse avara lähenemise osiste kõrval. On igati lootustandev ja julgustav teada, et Kaitseministeerium on saanud valmis avara riigikaitse arengukava aastani 2022, milles on tähtis koht ka psühholoogilisel kaitsel.

Raivo Linnas
Tallinna Tehnikaülikool
Ehitajate tee 5, 19086 Tallinn
E-post: Raivo.Linnas@mail.ee

