

Sisekaitseakadeemia

Finantskolledž

Sten Saarma

**NARVA PIIRIPUNKTI SÜNKRONISEERITUD KONTROLLI
KOGEMUSE RAKENDAMISE VÕIMALUSED TEISTES
EESTI PIIRIPUNKTIDES**

Lõputöö

Juhendaja:

Toomas Huik, BA

Kaasjuhendaja:

Indrek Saar, PhD

Tallinn 2023

SISEKAITSEAKADEEMIA LÕPUTÖÖ ANNOTATSIOON

Finantskolledž	Juuni 2023
Töö pealkiri eesti keeles: Narva piiripunkti sünkroniseeritud kontrolli kogemuse rakendamise võimalused teistes Eesti piiripunktides	
Töö pealkiri võõrkeeles: Possibilities of implementing synchronised control experience from Narva border crossing point in other Estonian border crossing points	
<p>Lõputöö on kirjutatud eesti keeles ja koosneb 51 leheküljest, sealhulgas lisadest lehekülgedel 48-51. Lõputöös on kasutatud 44 allikat, millele on töös viidatud.</p> <p>Uurimisprobleemina on püstitatud küsimus: kuidas rakendada Politsei- ja Piirivalveameti ja Maksu- ja Tolliameti sünkroniseeritud kontrolli kogemusi Narva piiripunktis teiste piiripunktide töökorralduse muutmisel?</p> <p>Eesmärk on selgitada välja Narva 1 piiripunktis sünkroniseeritud kontrollile üleminekuga kaasnenud probleemkohad ja nende põhjused.</p> <p>Lõputöö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Anda ülevaade riigipiirist ja piirikontrollist ning sünkroniseeritud kontrolli vajadusest teaduskirjanduse põhjal. 2. Anda ülevaade teaduskirjanduse toel Politsei- ja Piirivalve ja Maksu- ja Tolliameti koostööst ning töökorraldusest piirialal Narva 1 piiripunkti näitel. 3. Analüüsida ametnike hinnanguid sünkroonkontrolli kohta Narva 1 piiripunktis. 4. Analüüsida võimalikke arendamise võimalusi, mida saaks kasutada teistes piiripunktides sünkroniseeritudkontrollis. <p>Analüüsi käigus leiti neli peamist probleemkohta, et muuta sünkroniseeritud piirikontroll paremaks. Kokkuvõtvalt leiti, et kui vaadata üle kõik need suuremad probleemkohad ning leida võimalikud lahendused, siis oleks selline sünkroniseeritud piirikontroll ka teistes Eesti piiripunktides võimalik.</p>	
Võtmesõnad: koostöö, kogemused, toll, piirivalve, sünkroniseeritud kontroll	
Võõrkeelsed võtmesõnad: cooperation, experience, customs, border guard, synchronized control	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
<p>Töö autor: Sten Saarma</p> <p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud.</p> <p>Annan Sisekaitseakadeemiale tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose reprodutseerimiseks säilitamise ja elektroonilise avaldamise eesmärgil, sealhulgas Sisekaitseakadeemia raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni. Annan loa teose üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Sisekaitseakadeemia veebikeskkonna kaudu sealhulgas Sisekaitseakadeemia raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.</p> <p>Olen teadlik, et nimetatud õigused jäävad alles ka autorile. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.</p> <p>Allkiri:</p>	
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Toomas Huik	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele	
Kaasjuhendaja: Indrek Saar	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor: Kerly Randlane	Allkiri:

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

PPA - Politsei ja Piirivalveamet

MTA - Maksu- ja Tolliamet

EL - Euroopa Liit

INTERPOL - Rahvusvahelise kriminaalpolitsei organisatsioon

ÜRO - Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

EUROSUR - Euroopa piiride valvamise süsteem

EUROPOL – Euroopa politseiamet

SISUKORD

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU	3
SISSEJUHATUS	5
1. RIIGIPIIR, PIIRIKONTROLL JA KOOSTÖÖ.....	8
1.1. Riigipiir ja piirikontroll	8
1.2. Koostöö ja töökorraldus piiripunktis	13
2. NARVA 1 PIIRIPUNKTI SÜNKRONISEERITUD KONTROLI KOGEMUSED	21
2.1. Uurimistöõ läbiviimise meetodika, protsess ja valim	21
2.2. MTA ja PPA uuringu tulemused Narva piiripunkti näitel	23
2.2.1. MTA ametnike uuringu analüüs Narva piiripunkti näitel.....	23
2.2.2. PPA ametnike uuringu analüüs Narva piiripunkti näitel	28
2.3. Ametnike kogemuse uuringu järeldused ja ettepanekud.....	34
KOKKUVÕTE	39
SUMMARY	41
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU.....	44
Lisa 1. Tolliametnikega läbi viidud ankeetküsitluse küsimused.....	48
Lisa 2. Piirivalveametnikega läbi viidud ankeetküsitluse küsimused.....	50

SISSEJUHATUS

“Piiripunkt on rahvusvaheliseks liikluseks avatud maanteelõigu või veekogu, raudtee- või lennujaama, jõe-, järve- või meresadama ehitise ja territooriumi piiratud ja tähistatud osa, kus toimub piirikontroll” (Riigipiiri seaduse § 10 lg 1 järgi, 2023). Välispiiri ületamisel või üle välispiiri toimetamisel kuuluvad piirikontrolli alla kõik isikud, transpordivahendid, kaubad ja muud materiaalsed väärtused. Piirikontroll seisneb isikute ja transpordivahendite riigipiiri ületamise kontrollis, tollikontrollis ning vastavalt vajadusele turvakontrollis, sanitaar-, veterinaar- või fütosanitaarkontrollis ning teistes Euroopa Liidu õigusaktide, välislepingute ning Eesti õigusaktidega kehtestatud kontrolliliikides (Riigipiiri seadus § 11 lg 1 järgi, 2023). Eestis on kokku kolm maanteepiiripunkti, mis on avatud rahvusvaheliseks liikluseks. Nendeks on Koidula, Luhamaa ja Narva 1. Lisaks sellele tegutseb veel kaks piiripunkti, mis on läbitavad vaid Eesti Vabariigi ja Vene föderatsiooni elanikele jalgsi: Narva 2 ja Saatse (Piiripunktid, 2022). MTA ülesandeks on ühiskonna kaitsmine keelatud kauba leviku ja salaturu toimimise osas. Selleks teostatakse riskide hindamisel põhinevat tollikontrolli nii sisemaal kui ka välispiiril, lennujaama ja sadama piiripunktides, kus rakendatakse järelevalve meetmeid, mis on suunatud rikkumiste ennetamisele ja tollikohustuste täpsele täitmisele (Maksu- ja Tolliameti Arengukava 2022). Politsei- ja Piirivalveameti strateegia üheks eesmärgiks on ohutu, sujuva ning kiire piiriületus tagamine kõikidele reisijatele (Politsei- ja Piirivalveameti strateegia 2030, 2019).

2016. aastal mindi Narva 1 piiripunktis üle uuele töökorraldusele, millega muutusid kahe ametkonna ehk MTA ja PPA kohustused ja volitused nende töös, seoses dokumentide, sõidukite ja isikute kontrollimisega. Sellega seoses laienes passikontrolli võimekus ja oskus ka MTA ametnikele piiripunktis ning PPA ülesandeks jäi keskenduda üksnes sõiduautode ja jalakäijate dokumentide ja füüsilisele kontrollimisele, et jaotada rohkem tööülesandeid kahe ametkonna vahel. Sellist sünkroniseeritud töökorraldust teistes Eesti piiripunktides veel kasutusele võetud ei ole. Lõuna tollipunktides on selline integreeritud koostöö jäänud pigem madalamasse seisu, kuid sellise koostöö kasutusele võtmine on kavas ka teistes Lõuna piiripunktides. Sellepärast on vajalik uurida, kuidas on Ida tollipunktis selline muudatus toimunud ning millised on võimalikud kitsaskohad, millest teised piiripunktid sünkroniseeritud kontrolli kasutusele võtmisel saaksid arvestada.

Eelnevale tuginedes leiab käesoleva lõputöö autor, et antud teema on aktuaalne. Aastat 2016 pole peale Narva endiselt võetud kasutusele teistes Eesti piiripunktides sellist sünkroniseeritud

kontrollide süsteemi, millega jaotatakse rohkem ülesandeid PPA ja MTA vahel, ning kus tollile oleks laiendatud passikontrolli võimekust ja oskust. Antud lõputööga soovitakse panustada MTA ja PPA koostöö edendamisele ning arendamisele ka teistes Eesti piiripunktidesse.

Lõputöö teema on uudne, kuna uuritakse esmakordselt 2016. aastal Narva piiripunktis kasutusele võetud sünkroniseeritud kontrolliga kaasnenud muudatuste tõhusust ja õpikohti PPA ja MTA vahel. Sealt tulenevalt saab järeldada, kas Luhamaa piiripunktis kavandatava laienemisega kaasnev uus töökorraldus on põhjendatud ning mida saaks paremini teha. Lisaks oleks hiljem võimalik rakendada muudatusi ka näiteks Koidula piiripunktis. 2019. aastal on sellel teemal kirjutatud lõputöö Sisekaitseakadeemias, mille raames analüüsiti Narva 1 piiripunktis läbilaskevõimet veoautode näitel pärast sünkroniseerimise kasutusele võtmist (Langinen, 2019). Antud lõputöö fookus keskendub ametnike koostöö tõhusele ning leida võimalikke probleemkohti. Hiljem saab võtta neid andmeid ja tulemusi arvesse ning vajadusel teha ettepanekuid, et teistes piiripunktides plaanitav sünkroniseeritud kontrolli kasutusele võtmine sujuks paremini.

Lõputöö probleem seisneb selles, et ei ole uuritud peale 2016. aastal Narva 1 piiripunktis kasutusele võetud tööülesannete muudatust MTA ja PPA ametnike vahel. Sellest tulenevalt puudub teadmine, kas teistes Eesti piiripunktis uue töökorralduse rakendamine on õigustatud või mida saaks vajadusel muuta. Puudub ametnike tagasiside, kuidas on aja jooksul harjutud uue korraldusega või millised on kitsaskohad. Eelnevale tuginedes võib püstitada järgmise uurimisprobleemi: kuidas rakendada PPA ja MTA sünkroniseeritud kontrolli kogemusi Narva piiripunktis teiste piiripunktide töökorralduse muutmisel?

Töö eesmärgiks on selgitada välja Narva 1 piiripunktis sünkroniseeritud kontrollile üleminekuga kaasnenud probleemkohad ja nende põhjused.

Lõputöö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

1. Anda ülevaade riigipiirist ja piirikontrollist ning sünkroniseeritud kontrolli vajadusest teaduskirjanduse põhjal.
2. Anda ülevaade teaduskirjanduse toel PPA ja MTA koostööst ning töökorraldusest piirialal Narva 1 piiripunkti näitel.
3. Analüüsida ametnike hinnanguid sünkroonkontrolli kohta Narva 1 piiripunktis.
4. Analüüsida võimalikke arendamise võimalusi, mida saaks kasutada teistes piiripunktides sünkroniseeritud kontrollis.

Lõputöös kasutatakse kvantitatiivset uurimismeetodit. Andmete kogumise meetodina kasutatakse ankeetküsitlust. Küsitluse eesmärk on saada võimalikult paljudelt erinevatest vanuserühmadest ja tööstaažidega ametnikelt tagasisidet, mille põhjal teha töö eesmärgist lähtuvalt üldistavaid järeldusi. Küsitlus viiakse läbi *Google Docs* keskkonnas. Töös on küsitluse valimi puhul lähtunud ettekavatsetud ehk eesmärgipärase valimist. Tulemuste esitamiseks kasutatakse kvantitatiivset tekstianalüüsi ehk kontentanalüüsi. Kvantitatiivse tekstianalüüsiga analüüsitakse Narva 1 piiripunkti ametnike kogemusi sünkroniseeritud kontrolli toimimisest.

Lõputöö koosneb kahest peatükist. Esimene peatükk jaguneb kaheks alapeatükiks. Esimene alapeatükk mõtestab lahti üldiselt riigipiiri ja piirikontrolli olemuse. Teine alapeatükk käsitleb koostööd ja töökorraldust kahe ametkonna vahel piiripunktis.

Lõputöö teises peatükis ehk empiirilises uuringu osas keskendutakse uurimisprobleemile ja täidetakse uurimisülesanded. Esimeses alapeatükis kirjeldatakse uuringu metoodikat, protsessi ning valimit. Teine alapeatükk jaguneb kaheks eraldi punktiks, kus analüüsitakse ametkondade ankeetküsitluste vastuseid. Kolmandas alapeatükis tehakse ankeetküsitluse analüüsi põhjal järeldusi.

1. RIIGIPIIR, PIIRIKONTROLL JA KOOSTÖÖ

1.1. Riigipiir ja piirikontroll

Kaasaegset maailma tähistavad üha enam piirid, aiad ja seinad, mis kulgevad läbi ruumide, kus me elame. (Giudice & Giubilaro, 2015, p. 79) Piire mõistetakse protsessidena, mitte üksnes füüsiliste joontena, mis eraldavad sotsiaalset, poliitilist ja majanduslikku ruumi. Piiride ehitamine ei tähenda lihtsalt joonte tõmbamist või piirialade ehitamist füüsilistele maastikele. (Görentaş, 2018, p. 323) Piir ei ole mitte ainult geopoliitilised jooned, vaid ka sotsiaalsed konstruktsioonid. Mõistmaks piiride sotsiaalset konstruktsiooni, peame mõistma, et geopoliitilised piirid on territooriume eraldavad konstruktsioonid, millel on sügavad sümboolsed ja ajaloolised tähendused sotsiaalsete kogukondade jaoks. (Kudžmaitė, 2019, p. 148) Piirid on huvitavad ka seetõttu, et nende rajamine on mõnel juhul tingitud loodusjõududest või riikide vahelise poliitilise või sõjalise jõu poolt. Teisalt mõned piirid on looduse tulemus, teised aga poliitilise või diplomaatilise tulemuse otsus. (Chung, 2022, p. 22)

Rahvusvahelisi suhteid ilma riikideta on raske ette kujutada ja piiride reegleid on raske mõista ilma piirilepinguteta. Poliitiliselt on väga oluline mõista seda, kus lõpeb ühe valitseja autoriteet ja algab teise valitseja võim. Mõnede allikate kohaselt oli üks vanimaid selliseid piirilepinguid sõna otseses mõttes kivisse raiutud, nagu näiteks Lagashi ja Umma linnriikide vahel Mesopotaamias. Hulk iidseid ja keskaegseid piirilepinguid sõlmiti juba enne kaasaegse riigisüsteemi loomist. 1648 sõlmitud Vestfaali lepingud olid suures osas territoriaalsed lepingud, mis toetasid arusaama sellest, kuidas piiritleda füüsiliselt riigipiiri ja poliitilist õigust teostatavat võimu. (Simmons, 2019, p. 258)

Lisaks geograafilistele iseärasustele teame, et piirid on ka poliitilised konstruktsioonid. Selleks, et olla rahvusriik, peab rahvusriigil olema määratletud territoorium. Piiride eesmärk on kehtestada territoriaalne suveräänsus, mille piires rahvusriigil on täielik võim oma inimesi ja ressursse valitseda. Seda põhimõtet sätestab ka ÜRO oma põhikirjas. Sellega reguleeritakse õigust kontrollida, kes võib riiki siseneda või, kes mitte. Mõnedel riikidel on see reguleeritud iseseisvalt rangemalt, teistel aga võib see olla veidi pehmemdatud. Riigi suveräänsus seisneb riigi võimes ennast valitseda ja omada ainuvõimu piiride üle. (Chung, 2022, p. 23)

Me elame ajastul, kus olenemata aastast, päevast või kellast toimub piiriületus pidevalt ja üle maailma. Seda mitte ainult kaubavahetuse kiire kasvuga, vaid ka inimeste migratsiooniga. Sellega koos kasvab ka vajadus panustada rohkem riigipiiri turvalisusesse, tõhususse ja

kiirusesse. Kõige selle alustalaks on riigipiiri seadus, mis määrab kindlaks riigipiiri mõiste ja sellega koos nõuded, mida peame kõik täitma ning arvestama. Sellega koos määratleme oma riigipiiri, vabaduse ja selle kaitsmise kõikvõimalike ohtude eest. Nii nagu igas riigis, on ka Eesti Vabariigis sätestatud seaduses mõiste riigipiirist, mis määrab kindlaks sise- ja välispiiri. Seda mõistet sätestab Eesti Vabariigis riigipiiri seadus. Riigipiiride eesmärk ja piiramine maailma ajaloos on olnud ja jääb alati piiritlema suveräänsust teisest riigist. Need on kaardil olevad juriidilised jooned, mis näitavad geograafilist kohta, kust algab ja lõpeb riik ning rahvuslik võim. (Bersin, 2012, p. 389)

Piiride poliitiline ja õiguslik mõistmine varieerub kahe äärmuse vahel. Üks äärmus põhineb seisukohal, et piirid on või peaksid olema kindlad, tugevad ja kontrollitud. Ehk absoluutse riigivõimuga, et takistada inimeste sisenemist või väljumist. Teine äärmus on, et piirid peaksid olema üldse avatud või kõige äärmuslikumas vaates, praktiliselt olematud. Sellega tahetakse võimaldada inimeste maksimaalset liikumisvabadust riiki või riigist välja. Nagu näha asub enamiku riikide poliitika ja arusaam kuskil nende äärmuste keskel. (Chung, 2022, p. 23)

“Eesti riigipiir on katkematu ja suletud mõtteline joon ning seda mööda kulgev vertikaalpind, millega piiritletakse Eesti maa-ala, territoriaalmeri, piiriveekogude Eestile kuuluvad osad, maapõu ja õhuruum. Sisepiir on Eesti ja Euroopa Liidu liikmesriigi ühine maismaapiir, sealhulgas jõe- ja järvepiir. Välispiir on Eesti merepiir ja õhupiir ning maismaapiiri, sealhulgas jõe- ja järvepiiri osa, mis ei ole sisepiir. Eesti maismaapiir on määratud 1920. aasta 2. veebruari Tartu rahulepinguga ja teiste riikidevaheliste piirilepingutega. Eesti õhu- ja merepiir määratakse rahvusvaheliste konventsioonide alusel Eesti Vabariigi seaduste ning riikidevaheliste piirilepingutega. Eesti merepiiriks on Eesti territoriaalmere välispiir” (Riigipiiri seadus § 2, 2023). Sellega on määratletud ära Eesti sise- ja välispiirid. Eesti külgneb idas Venemaa Föderatsiooniga, kes ei kuulu Euroopa Liitu (edaspidi EL). See tähendab, et Eesti asub EL-i välispiiril ja jagab piiri kolmanda riigiga. Lähtuvalt EL-i lepingust on tegemist EL-I välispiiriga ja selle ületamiseks teostatakse piirikontrolli.

Piiriga külgnevatel aladel tegelevad inimesed tihtipeale ebaseadusliku kaubandusega või salakaubandusega. Selle põhjuseks on üldiselt madalad sissetulekud ja erinevad hinnad kahe piiriala vahel, mis üldiselt tähendab poliitilist, majanduslikku, sotsiaalset ja kultuurilist erinevust. Selle vältimiseks tuleks arendada piirialal nii sotsiaalset kui ka majanduslikku valdkonda, kuna töökohtade puudus äärealadel soodustab ebaseadusliku tegevuse arengut. (Afrakhteh & Karimi, 2015, p. 101) 17. sajandi keskel oli maailma kogu rahvaarv väiksem kui tänases Euroopa Liidus. Selline globaliseerumine on üks põhjustest, mis on kaasa toonud

piirialadel suurema piirikontrolli. Piirikontrolli põhjust võib vaadelda ka majandusliku ohu ennetamist või ära hoidmist. Ebaseaduslik tegevus piirialal ja selle ümbruses on märkimisväärne ja pigem kasvavas trendis. Üheks selle põhjuseks on suundumus keelustada üha rohkem tooteid ja teenuseid rahvusvahelise õiguslepinguga, mis paneb liikuma keelustatud kaupu illegaalselt. Kuid mitmed õiguslikud muudatused, alates relvaseadustest, kuni narkootikumide jõustamiseni, aitavad hoida kuritegevust piirialal rohkem kontrolli all. Rahvusvaheline uimastikaubandus on pikka aega olnud probleem, kuid ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroo andmetel laienevad ja mitmekesistuvad uimastiturud rohkem kui kunagi varem. Globaliseerumine on aidanud kaasa ebaseaduslikule kaubandusele, kuna inimesmuugeldajad näevad rohkem võimalusi rahvusvahelisel tasandil piiriületustel saada kasu üha laienevast salakaubaveost. (Simmons, 2019, p. 262)

EL liikmesriikide puhul saavad inimesed liikuda piirikontrolli läbimata üksnes ELi territooriumil. Schengeni piirieskirjadega antakse liikmesriikidele võimalus ajutiselt taaskehtestada piirikontroll sisepiiridel. Seda näiteks tõsise ohu korral avalikule korrale või sisejulgeolekule. Piirikontrolli taaskehtestamist sisepiiridel tuleb erandolukordades kohaldada viimase abinõuna ning järgida proportsionaalsuse põhimõtet. Piirikontrolli ajutise taaskehtestamise kestus sisepiiridel on ajaliselt piiratud, sõltuvalt piirikontrolli kehtestanud liikmesriigi õiguslikust alusest. Taaskehtestatud piirikontrolli ulatus ja kestus peaksid piirduma miinimumiga, mis on vajalik üksnes ohule reageerimiseks. Piirikontrolli taaskehtestamist sisepiiril tuleks kasutada ainult viimase abinõuna. Piirikontrolli taaskehtestamine on liikmesriikide eesõigus. Komisjon võib esitada arvamuse meetme vajalikkuse ja proportsionaalsuse kohta, kuid ei saa panna vetot liikmesriigi otsusele taaskehtestada piirikontroll. (European Commission, 2023)

Rändekriisi haripunktis 2015. ja 2016. aastal esitati Euroopa Liidu liikmesriikides kokku ligikaudu 2,4 miljonit varjupaigataotlust. Massilise rändajate sissevoolu tohutu kaal ja sisserändega seotud ohu tajumine ajendasid liikmesriike alustama piirikontrolli taaskehtestamist ELi sisepiiridel, mille tulemusel peatati ajutiselt Schengeni avatud piiride leping. (Nikolić & Pevcin, 2022 p. 244)

Migratsioon on inimkonna ajaloos olnud pikalt. Inimesed on alati otsinud soodsamaid elutingimusi erinevates piirkondades üle maailma. Varasemalt võis migratsioon toimuda rohkem regionaalsel tasandil, kuid tänapäeval on see muutunud pigem globaalseks nähtuseks, kus inimesed reisivad üle mitmete riigipiiride. Sellise aktiivse liikumisega on tekkinud vajadus

pöörata rohkem tähelepanu riigipiiri kaitsmisele ja tugevdamisele. (Casas-Cortes, et al., 2015, p. 61)

Euroopasse saabuvate sisserändajate suurele hulgale on EL ühtselt reageerinud sellele pigem piiride kindlustamisele kui sisserändajate ja pagulaste õiguste kaitsmisele. Paljudes ELi liikmesriikides kasvavad natsionalistlikud parteid ja mure islamiterrorismi pärast ohustab Euroopat. See on viinud iga liikmesriigi individuaalse reageerimiseni, mis näitab, et ELi liikmesriigid usuvad, et Euroopa ei suuda probleemile ühiselt vastata ja on väliste ohtude suhtes haavatav. Siiani on ELi nõrkused sellel tasandil ilmsed. Mõned liikmesriigid ei ole suutnud täita oma kohustusi seoses tõhusa piirikontrolli tagamisega. 2015. aasta jaanuarist novembrini avastati ELi ruumis peaaegu 1,5 miljonit ebaseaduslikku piiriületust. Sisserändajad on ületanud ELi välispiire ebaseaduslikult, mis tähendab, et neid ei ole tuvastatud, registreeritud ega and ei ole läbinud tavapärasest turvakontrolli piiril. ELi välispiirid, teoreetilised riigipiirid, on järkjärgult muutunud ELi mureks. Kuigi see on uusfunktsionaalne üleskutse koormuse jagamiseks ja solidaarsuseks, on protsess olnud seotud näpuga näitamise ja koormuse nihutamisega, mis paneb meid küsima, kus on EL vajaduse korral. (Cierco & da Silva, 2016, pp. 14)

Selleks, et tugevdada Schengeni kokkulepe avatud piiride kohta ja hoida ära Schengen kriis, peaksid liikmesriigid lõpetama konkureerimise selle üle, kuidas rändajaid kõige tõhusamalt ära hoida. Seda on võimalik saavutada, kui liikmesriikide sisulise varjupaigapoliitika määratlemise ja rakendamise pädevus antaks üle riigiülesele tasandile, milleks on EL. Selle tulemusena kaotaksid liikmesriigid oma suutlikkuse mängida nullsummamängu või võistelda võidujooksus madalaimate normide suunas, püüdes rännet suunata teistesse riikidesse ja vabastada ennast jõupingutustest. (Nikolić & Pevcin, 2022 p. 251)

Seda rohkem tekitab muret asjaolu, et piirneme idas Venemaaga, kellega meil on ajalooliselt olnud palju probleeme ja ebakõlasid. See ei ole kindlasti ka praeguseks täiesti kadunud ja säilinud on pidev valmisolek ettearvamatu ja kinnise riigi suhtes, milliseid samme võidakse ette võtta Eesti Vabariigi suunal. Meie peamine kaitse on suunatud just Eesti-Venemaa piirile ja seda enam on oluline panustada välispiiri turvalisusesse, tagada intensiivne ja tõhus piirikontroll, aga samas muuta piiriületus mugavamaks ja kiiremaks. Seda kõike on vaja just sellepärast, et praeguste uuringute tulemused on näidanud suurt piiriületajate kasvu. Aeg on näidanud, et see on ka edaspidi ainult tõusutrendis ning praegused piirid töötavad maksimumkoormuse all. 22. jaanuaril 2022 peeti kinni Luhamaa piiripunktis haagisega veoauto ja tollikontrolli käigus tabati peidetuna 900780 tuhat maksumärkideta sigaretti. Selline juhtum näitab, et salakaubavedu ja survestatus Eesti piiripunktile on pidevalt suur. Peame pidevalt

täiustama riskianalüüse ja kasutama tõhusamaid järelevalve meetmeid. Sellel juhtumil oli ka suur roll tänapäevasel tollitehnikal, mis aitas tollitöötajatel salakaupa tuvastada. (Maksu- ja Tolliamet, 2022)

Piirikontroll on piiril teostatav tegevus, mis tahes muust põhjusest sõltumata ning leiab aset ainult piiriületamise kavatsuse või piiriületamise korral. See koosneb kontrollidest ning patrull- ja vaatlustegevusest. Piirikontrolli teostavad nii piirivalveametnikud, kui ka tolliametnikud. Piirivalveametnik on piiripunkti, piirile või selle vahetusse lähedusse määratud ametiisik, kes täidab piirikontrolliga seotud ülesandeid. (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 2016/399) Toll on liikmesriikide tolliasutused, kes vastutab tollialaste õigusaktide eest. Tolli ülesanneteks on järelevalve teostamine rahvusvahelise kauba suhtes, mis soodustab õiglase ja avatud kaubanduse arendamist, ühist kaubanduspoliitika rakendamist ning üldise tarneahela turvalisust. Tollikontrolli eesmärk on tagada õiglane liidu tolliterritooriumi ja sellest territooriumist väljaspool asuvate riikide või territooriumide vahel liikuva kauba sisenemist, väljumist, transiidi liikumist, ladustamist ja lõppkasutust. Lisaks liiduvälise kauba ja lõppkasutusele suunatud kauba liidu tolliterritooriumil liikumist ja olemasolu. (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 952/2013) Paljud riigid on kahekordistanud oma kohalolekut piiridel või piirialadel ning püstitanud kaitsekonstruktsioone. Riigi loodud müürid ja kaitserajatised on kogu maailmas tõusuteel. Seda eriti alates peale Teist maailmasõda aastatel 2000-2014. (Simmons, 2019, p. 264)

EL piirihaldussüsteemil on oluline roll turvalisuse tagamisel liikmesriikide territooriumil. Pakkuda kaitset erinevate ohtude ja riskitegurite vastu nii EL vahetus naabruses või kaugetest maailma riikidest ja piirkondadest. Tõhus piirihaldussüsteem kasutab nii rangeid kui ka pehmeid meetmeid, sealhulgas nii piirikontrolli välistavad ning kaasavad meetmed. See hõlmab kontrollimehhanismide ühendamist ja vahendite efektiivset kasutamist, nii EL sisesel isikute liikumisel, kui ka kolmandate riikide ja EL vahelisel liikumisel. Samuti hõlmab see koostööd liikmesriikide konsulaatide ja kolmandate naaberriikide vahel. ELi liikmesriigid on viimastel aastatel võtnud kindla seisukoha ennetada ebaseadusliku rännet, seda kontrollida ja selle vastu võidelda. Selle tulemusena on välja töötatud programm, mille eesmärk on tugevdada julgeolekut EL-s ümber Schengeni ala. See hõlmab erinevat tehnikat ja ühiseid andmebaase EL liikmesriikidele. Erinevate andmebaaside loomise eesmärk on kontrollida ja jälgida kolmandate riikide kodanike viibimist või transiiti ELi territooriumil, kuid eelkõige on need mõeldud selleks, et tuvastada viibijaid ja tuvastada ebaseaduslikult ELi piire ületavaid ja ELi liikmesriigis ebaseaduslikult elavaid kolmandate riikide kodanikke. (Mészáros, 2017, p. 87)

Kokkuvõtvalt võib öelda, et riigipiirid eraldavad kindlaid territooriume ja rahvust. Need on füüsilised jooned, mis eraldavad sotsiaalset, poliitilist ja majandusliku ruumi. Oluline on mõista, kust ühe valitseja võim lõpeb ja teise oma algab. Suures kaubanduse ja rände mõjul tuleb panustada rohkem riigipiiri turvalisusesse ja ametnike nõudlusele, et tagada julgeolekut ja kaitset ühiskonnale ning majandusele. Osade arvates peaksid olema piirid tugeva kontrolli all, teisalt arvatakse, et piirid peaksid olema paindlikumad ja vabamad. Üldiselt liigub mõlema poole arvamused keskele. Näiteks EL-i liikmesriikide inimesed saavad territooriumil liikuda ilma piirikontrolli läbimata, kui nad järgivad Schengeni piirieskirja. Teatud asjaoludel võivad liikmesriigid avaliku korra või sisejulgeoleku kaitsmiseks piirikontrolli oma sisepiiridel piiratud ajaks taaskehtestada. Kindlasti aga tuleb rohkem tähelepanu suunata välispiiri valvamisele. Selleks on kehtestatud välispiiridel integreeritud piirivalvesüsteem, mis aitab kaitsta EL liikmete territooriumi erinevate ohtude ja riskide eest.

1.2. Koostöö ja töökorraldus piiripunktis

Üheks kõige suuremaks oskuseks peetakse juba õpilaste ja üliõpilaste puhul koostööd või meeskonnatööd, mis on sama väärselt tähendusega. Mõlema termini tähendus on koosneda kahest või enamast inimesest rühmas, kes töötavad koos ühise eesmärgi nimel. Koostöös on kõigil rühmaliikmetel ülesande täitmisel võrdne sõnaõigus, määrates ühiselt ära, milline liige täidab kindlat vajalikku funktsiooni, ja kõik töötavad võrdselt lõppeesmärgi nimel. See võib tunduda ebaefektiivne, kuid kui panna kokku rühmaliikmed, kellel on kindlaks määratud funktsioonid ning see põhineb vastavalt oskustele ja kvalifikatsioonile, siis saab tulemuse üsna kiirelt ja efektiivselt. Tööandjad tahavad pigem töötajaid, kes teavad, kuidas koostööd teha. (McClellan, 2016, p. 5)

Koostöö tegemine nõuab ka usaldust kas kahe või mitme osaleja vahel ning selle paremaks saavutamiseks leitakse, et kui panna partnerid riski nõudvatesse olukordadesse, tekib ka suurem usaldus ning sellele võib järgneda kollektiivse kuuluvuse tunne. (Ungureanu, *et al.*, 2018, p. 2) 2020. aastal aset leidnud globaalne pandeemia on autori arvates üheks heaks näiteks, kuidas kaasati erinevaid organisatsioone koostööle, et kaitsta inimkonda ning aidata abivajajaid. Viimastel aastakümnetel oleme saanud olla tunnistajaks mitmete organisatsioonide kaasamisele erinevatesse koostöödesse, kuna raske, kui mitte võimatu on ette kujutada globaalsete probleemide lahendamist ilma koostööta (Bryson *et al.*, 2006, p. 44).

Hea meeskonnatöö üheks aluseks on huvitava töö olemus, sobivad tingimused ja võimalus tunda end meeskonnas väärtuslikuna. Stressisituatsioonis meeskonnatöö on otsene mõju töö

tulemuslikkusele. Kui meeskonda ei tunnustata nende panuse andmisel organisatsioonis, võib see kaasa tuua töölt puudumise, madalad tulemused või ebaefektiivsed otsused. (Dogaru & Donciu, 2014, p. 125) Üheks populaarsemaks meeskonnatööks hinnatakse näiteks avalikus sektoris organisatsioonide vahelist koostööd. (Hoelscher, 2019, pp. 330)

Võttes arvesse, et praegune maailm on muutunud mitmes mõttes keerulisemaks, tekivad ka erinevatel organisatsioonidel probleemid, mille tulemusel sünnivad tihti peale organisatsioonide vahel koostöö vormid. Ametite vaheline koostöö sünnib siis, kui kahel või enamal organisatsioonil on kas sarnased probleemid või ühised eesmärgid, mida ellu viia. Nende probleemide lahendamiseks peavad mõlemad osapooled nõustuma neid koos lahendama. (Kramer, 2019, p. 398)

Üha enam on riigid hakanud mõistma, et nad peavad välja töötama ühised meetmed ja koostöörutiinid ametnike vahel, et tegeleda erinevate välismõjudega, nagu inimeste, toodete ja kuritegevuse soovimatu liikumisega üle piiri. Paljud koostöörutiinid arenevad seetõttu, et ametnikud suhtlevad pidevalt teiste ametnike ja kolleegidega, täites üksteise ülesandeid ja olles nagu üks meeskond. Euroopa Liit (edaspidi EL) kutsub jätkuvalt üles ametnike vahelisele koostööle, mis keskendub igapäevase suhtluse ja vajalike tegevuste parandamisele. See võib ulatuda teabevahetusest kuni võimalike operatiivprobleemide lahendamiseni, et hõlbustada õiguspärast piiri ületamist. Riigid on üha enam vastu võtnud hulga koostööviise, et tegeleda vastastikuse abistamisega oma piiridel, kuna mõlema ametkonna eesmärk on kaitsta piiri. (Simmons, 2019, p. 270)

Üldiselt on EL ja kolmandate riikide vaheline piiriülene koostöö saavutatud teatud koostööprogrammide kaudu. Need programmid võimaldavad suures osas osalevate riikide jätkusuutliku majanduskasvu. Edukaks piiriüleseks ja töökorralduse kujunemiseks on vaja luua selleks soodne keskkond, mis hõlmab mitmeid punkte ja tegureid. Näiteks on vajalik kiire sideinfrastruktuuri olemasolu, mille eesmärk oleks suurem ja kiirem läbilaskevõime piirialal. See ei hõlma ainult piiripunkte, vaid neid läbivaid maanteid. Lisaks mitmete üksuste ja organisatsioonide olemasolule, kes tegelevad rahvusvaheliste teenustega, mis puudutavad kaupade eksportimist ja importimist. (Diakoniuk, 2021, p. 306)

Üks tuntumatest organisatsioonidest, kus käib pidev ametivaheline koostöö on Frontex. Frontex on ELi agentuur, mis vastutab ELi välispiiride haldamise eest. Organisatsioon asutati 2004. aastal ja selle missiooniks on tagada turvalised ja hästi toimivad välispiirid. Frontexi üheks tööks on koguda luureandmeid ja koostada oma riskianalüüse, mis käsitlevad olukorda ELi

välispiiridel. Samuti on neil õigus vajadusel taaskehtestada Schengeni alas piirikontroll, kui liikmesriikidest keegi ei peaks täitma soovitud nõudmisi. Frontex on aidanud kaasa ka liikmesriikide paremale koostööle ning aidanud välja töötada ühist põhiõppekava ning andnud välja piirivalvuritele koolitamise vahendid ning käsiraamatud. Üheks seonduvaks eesmärgiks on välja töötatud kahepoolne tolli- ja piirivalve koostöövorm, mis hõlmab nii teabevahetust, kontrolle, kui ka ühiseid operatsioone. Sellise koostöö laiendamisega kaasatakse kahe ametkonna vahelist koostööd ning arengut teabevahetuse valdkonnas, mis parandab ka riskianalüüsi tegemist. (Kalkman, 2021, p. 167)

Teiseks suureks ja tuntud organisatsiooniks võib välja tuua rahvusvahelise kriminaalpolitsei organisatsiooni ehk Interpol. See on ülemaailmse haardega riikidevaheline politseikoostöö organisatsioon, mis üldse olemas on. Interpoli põhiseadus artikkel 2 määratleb ära organisatsiooni eesmärgid, milleks on tagada ja edendada võimalikult laialdast vastastikust abi kõigi kriminaalpolitsei asutuste vahel ning luua ja arendada kõiki institutsioone, mis panustavad tulemuslikult kuritegude ennetamisele ja tõkestamisele. Interpoli põhifunktsioonideks on anda ühtseid turvalisi ülemaailmseid politsei sideteenuseid, operatiivandme teenuseid ja andmebaase politsei töö edendamiseks. Interpoli toimimiseks on samuti vajalik omada sidemeid ka tolliametnikega, kuna piirivalve ja tolli vahel on ühine ülesanne ebaseadusliku kaubandusega võitlemine ja pettuste ära hoidmine. Mõlemal ametkonnal on ühine eesmärk ära hoida kuritegevust, neid avastada ning uurida. Sellega kaasnevalt on vaja rakendada konkreetseid õigusnorme, mis jäävad mõlema ametkonna vastutusvaldkondadesse. (Calcare, 2021, p. 115)

Tollide ja piirivalve koostöövormid on strateegiline planeerimine, teabevahetus, piiripunktide töövoog koordineerimine, riskianalüüs, kriminaaluurimised, ühisoperatsioonid, kontroll väljaspool piiripunkte, mobiilsed üksused, situatsioonid ja hädaolukorrad, infrastruktuuri ja seadmete jagamine ning koolituste ja personalijuhtimine. (Gounev, et al., 2011, p. 41)

Tollide ülesanded riigis on erinevad. Toll peab võitlema salakauba vastu, täitma fiskaalset funktsiooni ja haldama siseturu kaitset. Samuti otsitakse alati uusi meetmeid, nagu on tehtud juba Narva-1 piiripunktis ja plaanitakse ka Luhamaa piiripunktis, et saaks lihtsustada ning muuta mugavamaks ja kiiremaks kauba liikumist üle piiri. Lisaks takistada rahvusvahelise kaubandusega seotud kuritegevust, maksupettusi ja teisi ühiskonna jaoks ohtlikke tegevusi. Tolliametnike funktsioonid kujunevad riigi huvidest ning vajadustest. (Rudzītis & Čeveris, 2015, p. 24)

Tollifunktsioonide ja nende sisu täpne määratlemine ning vastastikuse suhtluse kindlaksmääramine on hindamissüsteemi väljatöötamise lähtepunkt ja põhielement, kuna tõhusalt tegutsevaks tolliteenistuseks peetakse tolliteenistust, mis on võimeline talle riigi poolt delegeeritud ülesandeid kvaliteetselt täitma. Tollifunktsioonide ja nende ülesannete aktuaalsust mõjutavad nii olemasolevad välised (poliitilised, majanduslikud, sotsiaalsed ja tehnoloogilised), kui ka sisemised tingimused (ressursid, protsessid ja kultuur). Tolli eelarvefunktsioonide muutumise suundumused seavad tolliteenistustele vajaduse vaadata üle oma strateegilised prioriteedid ja ressurside jaotus. Selleks, et säilitada ettevõtete õiguslik vastavus õigust loovate aktide nõuetele kõrgel tasemel, on vaja parandada Maksu- ja Tolliameti koostöömehhanisme. Vähendades samal ajal halduskoormust ja säilitades riskianalüüsi põhjal tõhusa arengukontrollisüsteemi. (Rudzītis & Čevers, 2015, p. 27)

Tõhus tolli ja politsei omavaheline koostöö ELi tasandil on alustalaks ELi vabadusele, turvalisusele ja õigusele, mis põhinevad ELi põhiõigustel. Euroopa Politseiameti ehk Europoli ülesanne ELi tasandil on toetada ja tugevdada liikmeriikide politseiasutuste ja muude õiguskaitseasutuste vastastikust koostööd. Kokkuvõtteks võib öelda, et piiriülene koostöö riigiasutuste vahel, nagu politsei, toll ja muud terrorismi ja kuritegevuse avaliku korra teenistused on suunatud kuritegude ennetamisele, avastamisele ja uurimisele terves riigis. (Gherman, 2015, pp. 203) Eurosuri ehk Euroopa piiride valvamise süsteemi pädevusvaldkond hõlmab suurt osa Euroopa integreeritud piirihalduse osasid, mis tähendab, et see suudab tuvastada, prognoosida ja reageerida kriisiolukordadele ELi välispiiridel ja ka kolmandates riikides. (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 2019/1896) Mida tähendab üldse integreeritud piirikontroll ning mida see hõlmab? See on riiklik ja rahvusvaheline koordineerimine ning koostöö kõigi asjaomaste asutuste ja asutuste vahel, kes on seotud piiride turvalisuse ja kaubanduse hõlbustamisega, et luua tõhus ja koordineeritud piirihaldus, et saavutada avatud, kuid hästi kontrollitud ja turvaline piiriületus. (Wagner, 2021, p. 429)

Peamine edukas koostöövorm on sünkroniseeritud koostöö, mis toimib näiteks kahe ametkonna vahel ning põhineb koordineerimis- ja juhtimisstruktuuridel. Eduka koostöö teine võtmetegur on teabevahetus tolli ja piirivalve vahel. (Gounev, et al., 2011, p. 93) Traditsiooniline koostöö arendamine piiriületusel on luua ühised andmebaasid või nende kasutamiseks antavad load. Sealhulgas ametkondade vaheline tõhus teabevahetus ja koostöö järelevalve teostamisel. (Gherman, 2015, p. 204) Piiriülese koostöö peamised takistused ja probleemid võivad olla haldustõkked, keelebarjäärid, piiriületusraskused, majandus ebavõrdsus, huvi puudumine

ametiasutuste koostöö vastu, sotsiaal-kultuurilised erinevused, usalduse puudumine. (Diakoniuk, 2021, p. 304)

Muutused piirikontrollis, nõuavad struktureeritud lähenemist ning ressursside tõhusamat jaotamist sünkroniseeritud kontrolliga piirivalve ja tolli strateegiates. Kui piirikontrolli ei juhita tõhusalt ja korralikult, on tagajärjeks pikk tollivormistuse ja passikontrolliaeg, takistused reisijate sujuvale piiriületusele, suuremad investeeringud teenustesse ja infrastruktuuri ning lõpuks mõjutab see kaubandust ja lõpptarbijat, kellel suurenevad kulud. (Peterson & Ketners, 2013, p. 211)

Tolli üks seisukoht on olnud, et parem tulemuslikkus eeldab laiendatud volitusi. Juba 2004. aastal väideti ELi laienemise aruandes, et salakaubaveo ja organiseeritud kuritegevuse suurenenud ohu tõhusaks lahendamiseks on vaja mitmeid uusi volitusi. Täpsemalt pakuti välja, et tollil oleks tulevikus võimalik kontrollida piiriületajate dokumente, sekkuda terrorismi ja inimkaubanduse vastu ning teostada kontrolli kogu riigis, mitte ainult piiripunktis. Kahjuks ollakse sellele otsusele siiski vastumeelsed ning laiendatud volitusi enamus riikides pole siiani võimaldatud. (Hörnqvist, 2006, p. 32)

Peamised takistused koostööle, millega piirivalve ja toll silmitsi seisavad, on seotud asjaoluga, et nad kuuluvad erinevatesse institutsionaalsetesse subkultuuridesse ja traditsioonidesse. Tõsisem takistus on see, et piirivalve ja toll kuuluvad kahele kõige võimsamale administratsioonile, ehk siseministeriumile ja rahandusministeriumile. Nendel haldusasutustel on erinevad prioriteedid ning nende struktuur järgib erinevaid huve ja loogikat. Sõltumatut ratsionaalset optimeerimist on selles institutsionaalses raamistikus raske saavutada. Selline lähenemisviis võib hävitada kahe institutsiooni vahelise tasakaalu ja ei ole enamikus liikmesriikides vastuvõetav. Selle tulemusel jätkub inimressursside eraldamine kahte ametkonda, mis säilitab seeläbi tarbetud töökohad ja kulud. (Gounev, et al., 2011, p. 94) Haldusasutuste vahelist probleemi on ka varasemalt mainitud ning proovitud leida lahendust sellele ka poliitilisel tasandil.

Maailma Tolliorganisatsiooni on oma 21. sajandi dokumentides varasemalt juba maininud, et tuleks viia läbi reform piirihalduse koordineerimises. Selles dokumendis on arutletud, kuidas on võimalik läbi poliitika saavutada paremat regulatiivset tõhusust ja tulemuslikkust piiriasutuste vahelises koostöös nii riigisiselt kui ka rahvusvaheliselt. (Polner, 2011, p. 49) Selles dokumendis rõhutatakse küll koostöö vajalikkust, kuid dokumendis ei toetata konkreetset

lahendust, kuna iga lahendus tuleb kohandada vastavalt riigi konkreetsetele vajadustele. (Polner, 2011, p. 60)

Tuleb märkida, et vahendid erinevate koostöövormide mõju hindamiseks praktiliselt puuduvad. Olenemata koostööalgatustesse tehtud investeeringu suuruselt. Olgu see ühine uurimiskeskus või ühised mobiilsed üksused, jääb investeeringutasuvus teadmata. Hindamise puudumine muudab sünkroniseeritud koostöö keeruliseks ning piirivalve- ja tolliametnikud võivad kergesti keelduda olulise teabe jagamisest või muud liiki toetuse pakkumisest teisele ametkonnale. Seega toimub koostöö üldiselt juhuslike, ajutiste toimingute kaudu. Teisisõnu, see võib kohati toimuda aga ei pruugi üldse toimida. (Gounev, et al., 2011, p. 95) 21. sajand iseloomustab suundumust, mis ühendab tolli ja piirivalve piirikontrolli töö ühtseks institutsiooniks. Võimalik, et suuremad muutused tolli ja piirivalve koostöö osas võivad toimuda alles 2030. aasta paiku. (Peterson & Ketners, 2013, p. 212)

2019. aastal kirjutatud Langineni lõputöös on toodud välja MTA 2015 arengukava kokkuvõte, kus selgub, et ametite vahelist koostööd tuleb käsitleda ka piiripunktide ehk siseriiklikul tasandil. Aastal 2015 hakati arendama Idapiiri riikidega piirikontrolli koostööd, mille raames korraldati rahvusvaheline konverents C2020 EL idapiiri riikidele parimate praktikate jagamise eesmärgil. C2020 raames loodi komisjoni poolt liikmesriikide tolli- ja piirivalve koostöö hindamise töögrupp. Teiseks olulisemaks tegevuseks oli rekonstrueeritud Narva maantee piiripunktis võimsuse suurendamine vastavalt liikluse kasvule. Uue töökorralduse tulemusena töötati välja ning rakendati PPA-ga koostöö strateegiat. (Langinen, 2019, lk 17)

Uus töökorraldus Narva-1 piiripunktis muutis ametnike õigused ja kohustused sarnasemaks. Näiteks sai tolli volituse piirikontrolli andmekogu kasutajaks, mille tulemusel said tolliametnikud õiguse teostada välispiiril ületavate isikute ja transpordivahendite dokumentide kontrolli. PPA-le jagati õigus kontrollida ja kinnitada eraisikute poolt kauba eksportimist käibemaksutagastuse saamise eesmärgil. Riigipiiri ametnike uus jaotus on ühendanud välispiiri PPA ja MTA jõud piiripunkti kvaliteetsema läbilaskevõime eesmärgil. Riigipiiri ametnike uued tööülesanded sätestati Narva-1 piiripunkti töökorralduse eeskirjas ning töökohtade tööülesannete juhendis. Sellega anti politsei- ja tolliametnikele seaduslikud alused teostada ühisprojekti kohaseid erisusi. (Randoshkina, 2017, lk 25) Integreeritud piirihalduse süsteem annab suurema ja kvaliteetsema läbilaskevõime piiripunktides. Ametnike kohustused ja volitused on muutnud sarnasemaks ning toimib sünkroniseeritud kontrollide süsteem. (Langinen, 2019, lk 17)

2014. aastal viidi sisse muudatused Eesti riigipiiri seaduses, mille alusel saavad MTA ja PPA teostada sünkroniseeritud piirikontrolli. „Piirikontrollis riigipiiri ületamise kontrollimisel politsei kontrollib isikuid ja tuvastab, kas isikule võib anda loa riigipiiri ületamiseks. Isikute kontroll hõlmab isiku dokumentide, viibimisaluste, pagasi ja transpordivahendi kontrolli“ (Riigipiiri seaduse § 11 lg 2 järgi, 2023). Eelneva seaduse alusel teostab PPA piiripunktis sõiduautode kontrolli. Lisaks veokite piirikontrollile ja piiripunktis piirirežiimi tagamisele, teevad tolliametnikud vajadusel ka reisijate ja sõiduautode piirikontrolli. „Tollile laienevad isikute ja transpordivahendite riigipiiri ületamise kontrollimisega seonduvad käesolevas paragrahvis loetletud politsei õigused ja kohustused“ (Riigipiiri seaduse § 11 lg 13 järgi, 2023). PPA õiguslik alus teostada tollikontrolli ning kohustus abistada tolli on sätestatud järgneva seadusega: „Politsei abistab oma pädevuse piires tolli ning teostab vastavalt tollialastes õigusaktides sätestatud tollikontrolli piiripunktides, kus alaline tollikontroll puudub. Tollikontrolli teostamisel võib politsei kohaldada tolliseaduse §-des 61–65 ning § 67 lõikes 1 sätestatud riikliku järelevalve meetmeid“ (Riigipiiri seaduse § 11 lg 7 järgi, 2023). Ilma eelpool nimetatud seadusteta ja õiguslike alusteta, ei oleks võimalik antud sünkroniseeritud kontrolli piiripunktis rakendada. Kuna koostöö võimalused piiripunktides on erinevad, siis täpne regulatsioon on sätestatud piiripunktide töökorralduses.

„Tõhus välispiiri valve aitab tõkestada ebaseaduslikku rännet ning piiriülest kuritegevust, kindlustades nii Eesti kui ka teiste Euroopa Liidu liikmesriikide julgeolekut. Euroopa Liidu välispiiri kontrolli tõhustamine nõuab tehnilise valvamise võime tõstmist, uute elektrooniliste kontrollimeetmete kasutusele võtmist ja ametkondade koostöö tulemuslikumaks muutmist.“ (Roos, 2010, lk 9)

Selle alapeatüki kokkuvõtteks võib öelda, et tugeva ja hea koostöö juures on oluline, et kõik oleksid ühel lainel ning töötaksid ühise eesmärgi nimel. Oluline roll on hinnata meeskonda ja nende pingutusi, sest vastasel juhul ei pruugi olla piisavalt motivatsiooni ja see omakorda võib kaasa tuua töölt puudumise, madala tootlikkuse või ebatõhusate otsuste tegemise. Samuti saime teada, et usaldus mängib koostöös olulist rolli ning parima usalduse saavutamine tekib riskantsetes olukordades. Koostöö organisatsioonide vahel sünnib erinevatel juhtudel ja vahel on koostöö tegemine hädavajalik, et hoida ära või lahendada raskeid kriise. EL usub, et parem suhtlus ametnike vahel on operatiivprobleemide lahendamise ja seadusliku piiriületuse hõlbustamise võtmeks. Samuti on oluline hea sideinfrastruktuuri olemasolu, et ametnikud saaksid teavet kiiresti ja tõhusalt jagada. Rahvusvaheline koostöö toimib tänu erinevatele organisatsioonidele nagu näiteks Frontex, Interpol, Eurosur, Europol, ÜRO ja teised

organisatsioonid. MTA ja PPA koostöö aitab vahetada infot ja koordineerida töövoogusid piiripunktides. Mõned peamised takistused MTA ja PPA koostööle on seotud kahe asutuse erineva kultuuriga. Kahel ministeeriumil on erinevad prioriteedid. Raske on ratsionaalselt koostööd teha, kui ei ole üksmeelt. Narva-1 piiripunkti uus töökorraldus muutis ametnike õigused ja kohustused sarnasemaks. Toll sai volituse kasutada piirikontrolli andmebaasi. See andis tolliametnikele õiguse kontrollida välispiiri ületavate inimeste ja transpordivahendite dokumente. Ametnike ülesanded ja volitused on muutunud sarnasemaks ning nüüd on kasutusel sünkroniseeritud kontrollsüsteem.

2. NARVA 1 PIIRIPUNKTI SÜNKRONISEERITUD KONTROLLI KOGEMUSED

2.1. Uurimistöö läbiviimise meetoodika, protsess ja valim

Lõputöö eesmärgi täitmiseks kasutati kvantitatiivset uurimismeetodit. Kvantitatiivse uurimismeetodi puhul testitakse teooriapõhiseid seoseid. (Hirsjärvi, et al., 2005, lk 130). Kvantitatiivset uurimismeetodit kasutati selleks, et uurida läbi ankeetküsitluste (vt lisa 1 ja lisa 2) ametnikelt saadud vastustest, millega ollakse rahul või mis vajaks nende vaatenurgast muutmist. Uurimisstrateegiaks on juhtumiuuring (Crowe, et al., 2011, p. 1). Juhtumiuuringu raames uuriti sünkroniseeritud kontrolli kogemusi ja kitsaskohti Narva 1 piiripunktis, kus koguti struktureeritud andmeid MTA ja PPA ametnike vahelises koostöös. Samuti kasutatakse tulemuste analüüsimiseks kvantitatiivset tekstianalüüsi ehk standardiseeritud kontentanalüüsi.

Ankeetküsitluse valimiks valiti kõikne valim, kuna uuritakse ja mõõdetakse üldkogumina kõiki objekte ning valim langeb kokku üldkogumiga või erineb sellest vähe (Õunapuu, 2014, lk 142), mis tähendab, et üldkogumina valiti ainult Narva 1 piiripunktis töötavad piirivalveametnikud ning passikontrolliga tegelevad tolliametnikud, kes teostavad lisaks tava tollitööle ka passikontrolle. Küsitlused edastati uurimistöö autori poolt e-kirja teel Narva 1 piiripunkti juhtidele, kes edastasid selle õigetele ametnikele. Küsimustikule vastamine oli anonüümne, mis tagas mugavama vastamise ja eeldavalt ausamad vastused. Ankeetküsitlused koostati elektrooniliselt *Google Docs* platvormil valikvastustega ja skaalal põhineva küsitlusena. 5-kohalisel skaalal põhinevad küsitlused aitavad hinnata väidete tugevust, kas see kasvab või kahaneb (Hirsjärvi, et al., 2007, pp. 206-209). Samuti sisaldab küsitlus arvandmelisi hinnanguid ametnike rahuolu kohta peale sünkroniseeritud kontrolli kasutusele võtmist, millele saavad vastajad vastata skaalal erinevate vastuste vahel 1-5ni. Valikvastustega küsimused on küsituleja koostatud vastusevariantidega, mille hulgas vastaja saab valida kas ühe vastusevariandi või mitme vahel, vastavalt arvamusele. Küsimustikud koostati mõlemale ametkonnale eraldi, kuna sisult olid küsimused kohati erinevad (vt lisa 1 ja lisa 2). Ankeetküsitluse küsimused koostati autori poolt ise, tuginedes püstitatud töö eesmärgile ning teoorias käsitletud koostööd ja töökorraldust piiripunktis. Küsimusi oli mõlemas küsimustikus 19 ning osa küsimusi nõudis vastaja poolt täpsemat põhjendamist, vastavalt vastusele. Samuti oli mõlema küsitluse lõpus avatud vastusega küsimus, kus oli võimalik kõikidel vastajatel vabatahtlikult kirjutada enda mõtteid ja ettepanekuid antud teemal.

Tolliametnikele esitatud küsitluse (vt lisa 1) eesmärk oli uurida välja kogemuste põhjal passikontrolli teostavatel ametnikelt, kas selline sünkroniseeritud piirikontroll on ennast õigustanud või millised on võimalikud kitsaskohad. Küsitlusele vastas kokku 20 Narva tolliametniku erinevatest vahetustest. Lisaks esitati küsitlus Narva piiripunktis teenivatele piirivalveametnikele (vt lisa 2), kes tegelevad ka tollitöö tööülesannetega, seoses integreeritud piirikontrolli kasutusele võtmisega. Ankeetküsitlus esitati ametnikele, kes tegelevad lisaks tavapärasele piirivalvetööle ka tolliülesannetega, näiteks tax-free vormistamisel. Küsitluse eesmärk oli uurida välja kogemuste põhjal tolliülesandeid teostavatel piirivalvuritel, kas selline sünkroniseeritud piirikontroll on ennast õigustanud või millised on võimalikud kitsaskohad. Küsitlusele vastas kokku 20 Narva piirivalveametniku erinevatest vahetustest.

Küsitluses esitatud küsimused võib jagada viide plokki. Esimeses plokkis paluti vastajatel määrata oma vanus ja tööstaaz. Sellega sooviti teada, kui paljudel vastajatel üldse on olemas kogemused enne ja pärast sünkroniseeritud kontrolli rakendamist. Sealt tulenevalt sai hinnata paremini nende kogemusi ning tekitada võrdlusmomenti, kas praegune sünkroniseeritud süsteem on jätkusuutlik või oli eelnev süsteem siiski parem. Tuginedes teoorias käsitletud teemat ametnike piisava väljaõppe osas, sai teises plokkis küsiti ametnikelt hinnangut nende teadmiste, koolituste piisavuse ning tööga hakkama saamise osas, millele said vastajad anda hinnanguid skaala 1-5. Nende küsimustega saab hinnata, kas ametnikud, kes teevad lisaks enda erialasele tööle ka teise ametkonna tööülesandeid, tunnevad ennast pädevalt neid täitmas või mitte. Toetudes uurimistöös käsitletud koostöö teemale, sai kolmandas plokkis uuriti, kui tihti pöörduakse teise ametkonna poole abi saamiseks ning paluti seda hinnata. Sellega saab hinnata eelmises plokkis esitatud küsimustele saadud vastuste tugevust, kas vähete teadmiste juures abi saamise vajadus tõuseb või mitte. Muidugi peab arvestama ka seda, et MTA ametnikud peavadki teatud tööülesannete juures pöörduma PPA teise astme poole, kellel on suuremad volitused ja õigused. Neljandas plokkis küsiti ametnikelt sünkroniseeritud kontrolli keerukuse ja loogilisuse kohta ning paluti hinnata piirületuse kiirust peale sünkroniseeritud kontrolli kasutusele võtmist, kuna varem läbitöötatud teoorias sai leitud, et efektiivseim kontroll piiril on just sünkroniseeritud kontroll. Nende küsimustega sooviti uurida ametnike hinnangul, kuidas ollakse rahul praeguse süsteemiga ning kas selle tulemusel on muutnud ka piiriületus kiiremaks. Viiendas plokkis ning kõige suuremas nendest kõigist, küsiti ametnikelt nende arvamust sünkroniseeritud piirikontrollis jaotatud ülesannete õigsuse osas, töökoormuse muutust, probleemkohti ning kas nad soovivad sellist kontrollisüsteemi ka teistesse Eesti piiripunktidesse. Nende küsimuste kootamisel toetuti uurimistöös esitatud eesmärgile selgitada

välja Narva 1 piiripunktis sünkroniseeritud kontrollile üleminekuga kaasnenud probleemkohad ja nende põhjused. Nende küsimuste olulisus seisneb selles, et hinnata ning tuua välja ametnike vaatenurgast võimalikke probleemkohti. Samuti näha, kas sünkroniseeritud kontrolli teistesse piiripunktidesse rakendamine on nende hinnangul mõistlik. Kokkuvõtvalt saab antud ankeetküsitlusega hinnata sünkroniseeritud kontrolli plusse ja miinuseid ning teha võimalike järeldusi ning ettepanekuid, kuidas muuta seda vajadusel paremaks.

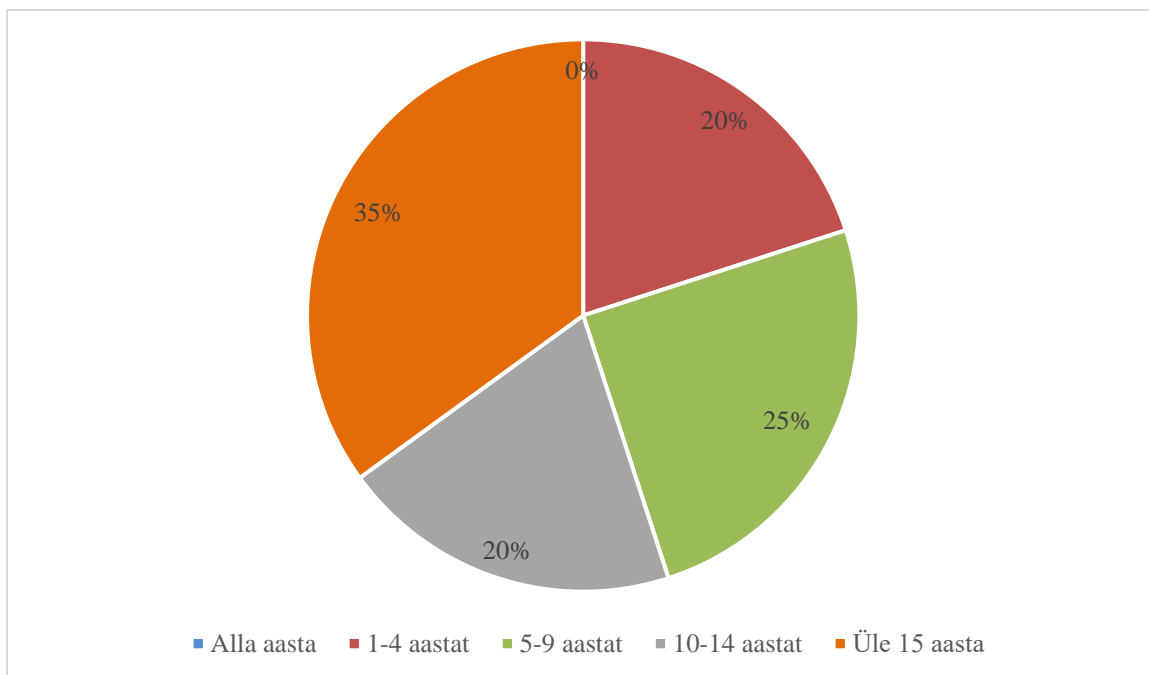
Andmeanalüüsiks kasutati statistilist analüüsi, täpsemalt kirjeldavat statistikat. Kirjeldava statistika eesmärgiks on andmete organiseerimine ja andmetest tuleneva tulemuste kompaktne ning ülevaatlik esitamine (Õunapuu, 2014, lk 184). Küsimusi analüüsiti kvantitatiivselt, kus lähtuti vastanute arvust ning nendest tulenevalt kajastati protsentuaalselt. Analüüsi käigus otsiti seoseid PPA ja MTA vastuste vahel. Sealst tulenevalt analüüsiti ja toodi välja ühised, kui ka mõlema ametkonna probleemkohad eraldi. Küsimustiku tulemusi analüüsiti sagedusjaotuste alusel, mille andmete illustreerimiseks kasutati tulpdiagrammi ja sektordiagrammi.

2.2. MTA ja PPA uuringu tulemused Narva piiripunkti näitel

2.2.1. MTA ametnike uuringu analüüs Narva piiripunkti näitel

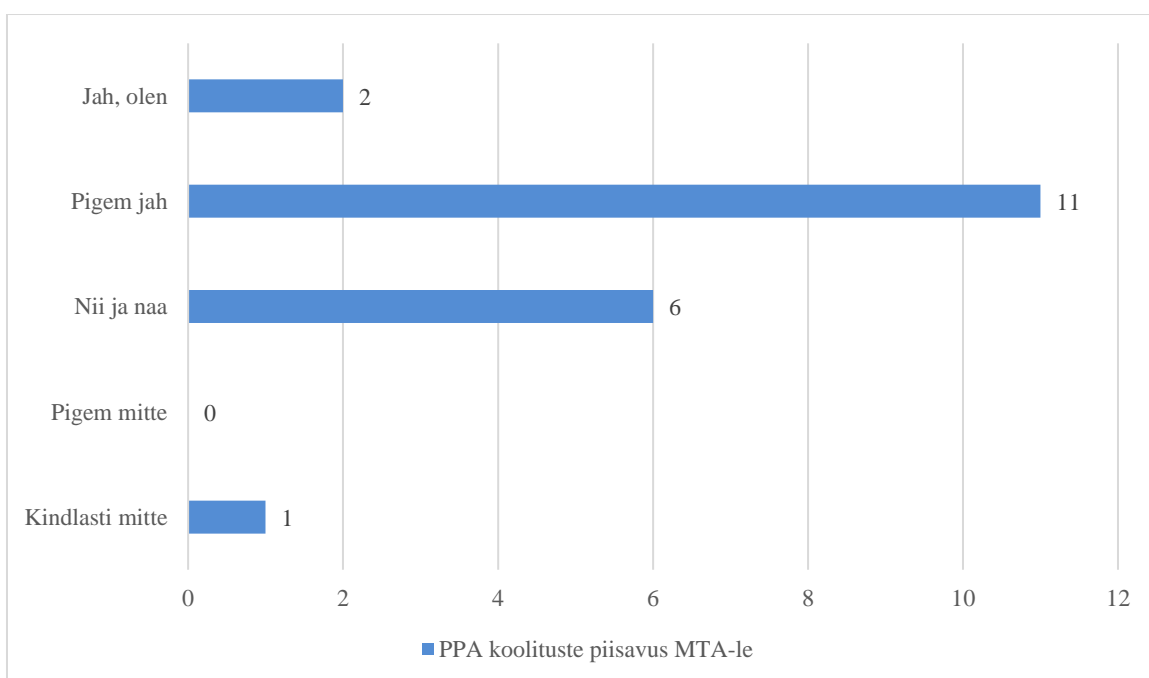
Autori poolt viidi läbi ankeetküsitlus (vt lisa 1) Narva piiripunktis teenivatele tolliametnikele, kes tegelevad ka piirivalve tööülesannetega, seoses integreeritud piirikontrolli kasutusele võtmisega. Narva piiripunktis teenib ankeetküsitluse esitamise hetkel kokku 30 tolliametniku, kes tegelevad lisaks tavapärasele tollitööle ka passikontrolliga. Küsitluse eesmärk oli uurida välja kogemuste põhjal passikontrolli teostavatelt tolliametnikelt, kas selline sünkroniseeritud piirikontroll on ennast õigustanud või millised on võimalikud kitsaskohad. Küsitlusele vastas kokku 20 Narva tolliametniku erinevatest vahetustest.

Jooniselt 1 nähtub, et ankeetküsitluses osalenud tolliametnike tööstaaž oli kõigil vähemalt 1 aasta. Sealhulgas kõikidest vastanutest on (35%) 7 ametnikul tööstaaž juba üle 15 aasta. Samas leidis ka teisi staažikaid ametnike kelle tööstaaž jäi 10-14 aasta (20%) ja 5-9 aasta (25%) vahemikku. Kõige väiksema staažiga ametnikke oli 4 (20%), kes osalesid antud küsitluses. Küsitluses osalenud ametnike vanus jäi (35%) 41-50 aasta ja (25%) 51-60 aasta vahemikku. Üle 60 aasta vana ametnike oli 2 (10%). Noortematest jäi (15%) 3 ametniku vanus kuni 30 aastani ja (15%) 3 ametniku 31-40 aasta vahemikku.



Joonis 1. Tolliametnike tööstaaž MTA-s (vastuste jaotus)

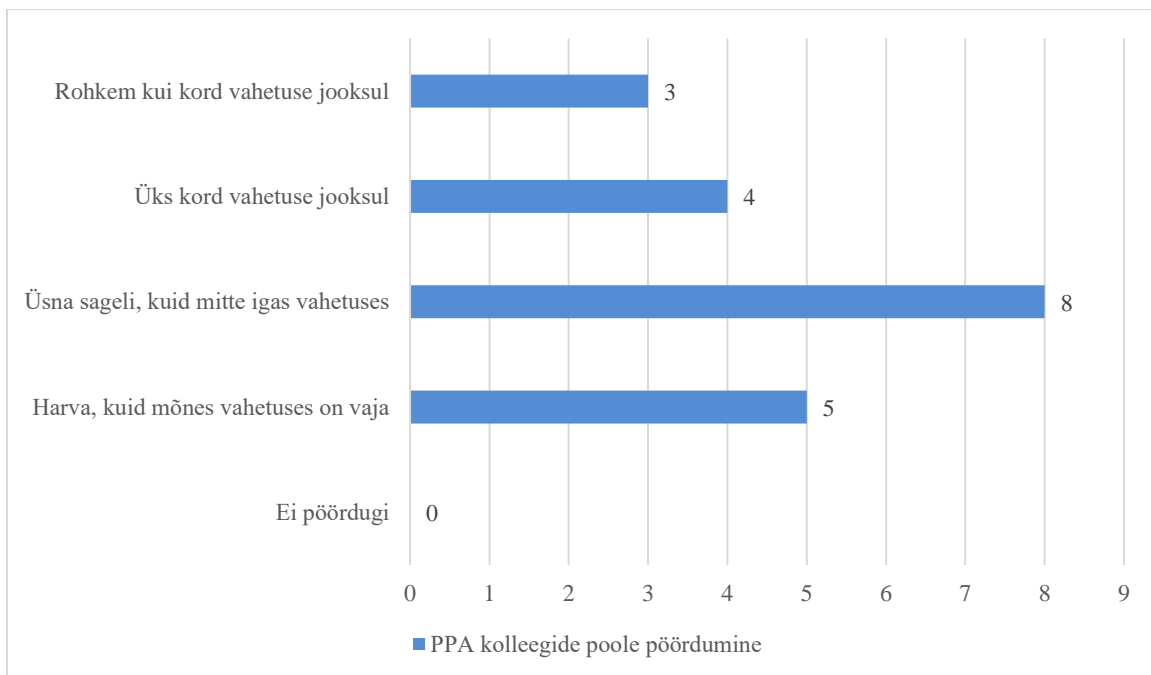
Jooniselt 2 leidub, et (55%) 11 ametniku tunnevad, et nad pigem on saanud piisavalt koolitust täitmaks PPA ülesandeid, kuid (30%) 6 ametniku arvates võiksid nad natukene rohkem saada koolitust. (10%) 2 ametniku arvates on nad kindlasti saanud piisavalt koolitust, kuid (5%) 1 vastajatest tunneb, et kindlasti mitte. See võib viidata ka asjale, et ametnik on alles alustanud passikontrolli teostamisega ning pole veel piisavalt koolitsi saanud.



Joonis 2. PPA koolituste piisavus MTA-le (vastuste jaotus)

Küsitluse käigus hindasid (45%) 9 vastajat oma teadmisi piirivalve ülesannete täitmisel pigem heaks ning (30%) 6 vastajat väga heaks. (10%) 2 vastajat hindasid enda teadmisi piirivalve ülesannetes lausa suurepäraseks, kuid (15%) 3 vastaja arvates on nende teadmised pigem rahuldavad. Nende teadmiste põhjal, mis on omandatud kooolituste käigus, tunnevad küsitluse põhjal (75%) 15 ametniku, et nad saavad piirivalve tööga hästi või väga hästi hakkama. (25%) 5 ametniku vastusest võib lugeda, et nad sooviks saada natukene paremini hakkama, kuid pigem rahuldavalt.

Küsimustiku põhjal selgus, et kõik (100%) 20 tolliametniku tunnevad, et saavad küsimuste korral pöörduda PPA kolleegide poole abi saamiseks ning, kui tööülesanded nõuavad PPA teise astme poole pöördumist, siis tehakse koostööd alati meeleldi. Lisaks selgus uuringus, kui tihti pöördatakse PPA kolleegide poole abi saamiseks (vt joonis 3). Kõikide vastanute seast (40%) 8 ametniku vastas, et pöörduvad PPA kolleegide poole üsna sageli, kuid mitte igas vahetuses ning (25%) 5 vastajat pöörduvad harva, kuid mõnes vahetuses on siiski vaja. (15%) 3 vastajat pöörduvad vahetuse jooksul rohkem kui ühe korra ning (20%) 4 vastajat ainult üks kord vahetuse jooksul. Samuti selgus, et operatiivinfo saamine teiselt ametkonnalt toimub (75%) 15 vastanu arvates piisavalt kiiresti, kuid (25%) 5 vastanu arvates võiks siiski kiiremini liikuda.

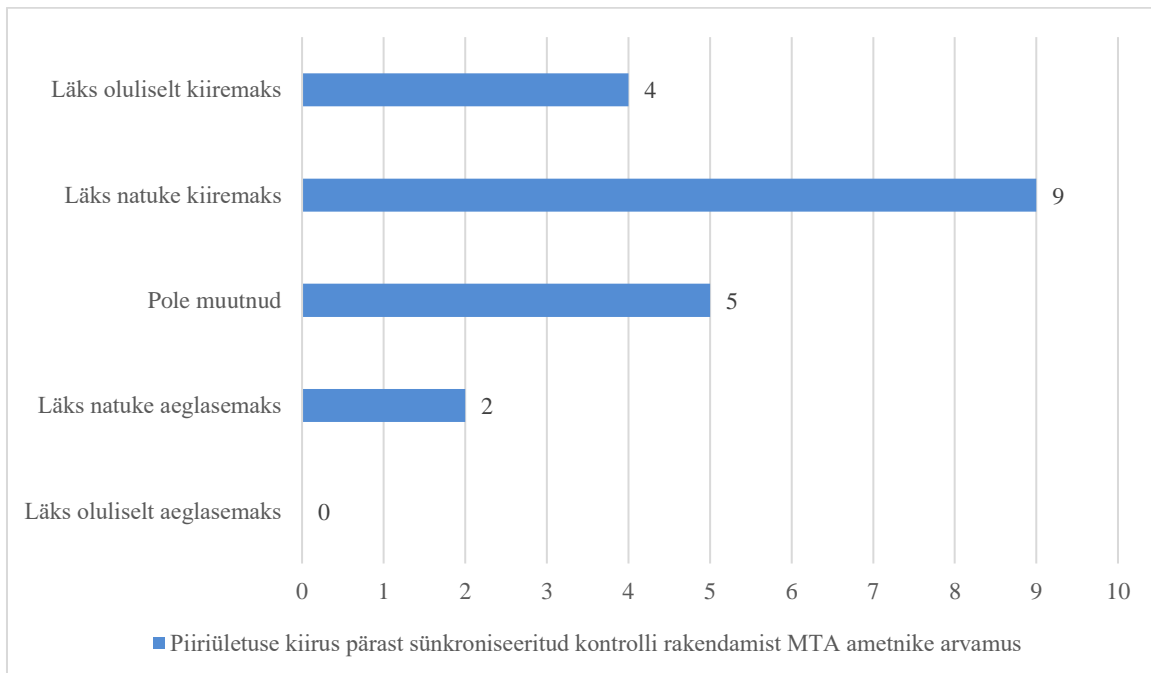


Joonis 3. PPA kolleegide poole pöördumine (vastuste jaotus)

Küsimusele, kas selline sünkroniseeritud tööprotsesside jaotus tundub keeruline, vastas (70%) 14 tolliametniku, et ei ole. Nende jaoks on selline tööprotsess ja tööjaotus pigem loogiline, kuid

(30%) 6 vastanu arvates on selline sünkroniseeritud kontroll pigem keeruline ning selline tööjaotus ei ole pigem loogiline.

Joonisel 4 nähtub, et (45%) 9 ametniku arvates, muutus piiriületuse kiirus sünkroniseeritud kontrolli tulemusel natuke kiiremaks ning (20%) 4 ametniku arvates läks oluliselt kiiremaks. (35%) 7 ametniku jaoks pole piiriületuse kiirus muutunud või läks hoopis natuke aeglasemaks.

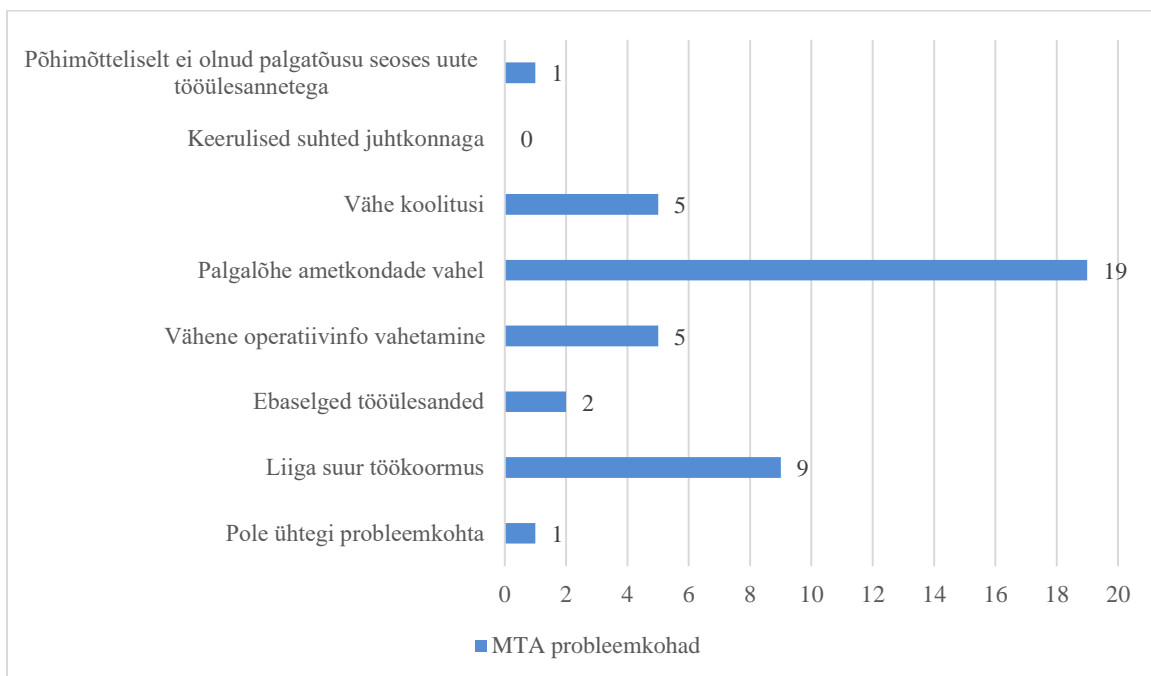


Joonis 4. Piiriületuse kiirus pärast sünkroniseeritud kontrolli rakendamist MTA ametnike arvamus (vastuste jaotus)

Küsimusele, kas PPA ja MTA ülesanded on jaotatud õigesti, vastas (60%) 12 tolliametniku, et nende arvates on küll jaotatud õigesti, kuid (40%) 8 vastaja arvates aga mitte. Need kelle arvates selline ülesannete jaotamine ei tundu õige, põhjendasid oma vastustes, et tolli jaoks on töökoormus tunduvalt suurem, kuna tolliametnikud, kes vormistavad passikontrolli, peavad samaaegselt tegema ka tollitööd (tollikontrollid, tollivormistused). Vastajate arvates tolliametnikele pandud passikontrolli kohustus ja piirivalvele pandud tax-free vormistuse kohustus (ainult sõiduautodes) ei ole võrdväärsed. Lisaks toodi välja, et tolliametnikud, kes teostavad passikontrolli, võiksid saada piirivalvuritega samaväärset palka, sest vastutusala on sama. Samuti toodi välja, et PPA ja MTA on nii erinevad organisatsioonid, kellel on erinevad eesmärgid ning iga organisatsioon peaks jääma ikkagi oma eesmärkide juurde.

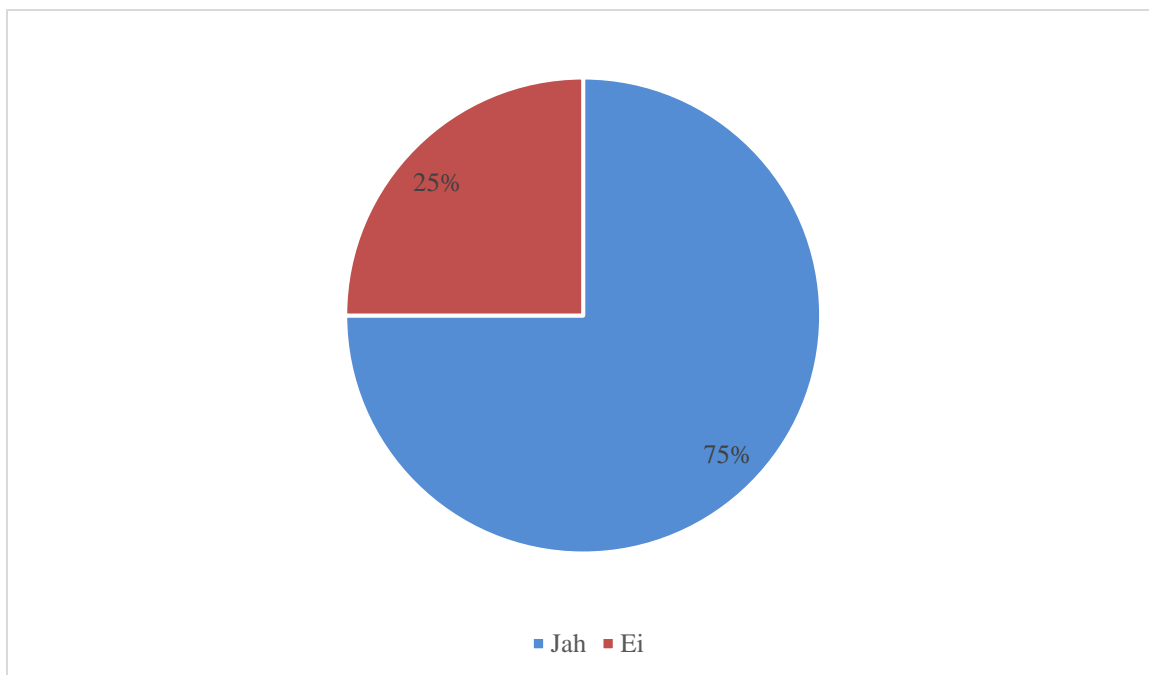
Küsimustiku käigus selgus, et peale sünkroniseeritud piirikontrolli kasutusele võtmist tunnevad vastajatest (85%) 17 tolliametniku, et nende töökoormus läks oluliselt või vähesemal määral

suuremaks. Kõigest (15%) 3 ametniku arvates ei muutnud nende töökoormuses midagi või läks hoopis väiksemaks. Jooniselt 5 näeb erinevaid probleemkohti, mida oli võimalik MTA ametnikel küsimustikus valida või ise välja tuua ning valida sai ühe või mitme vastusevariandi vahel. Jooniselt 5 võib selgelt välja lugeda 4 suurimat probleemi, mis on välja toodud. Suurimaks probleemiks (95%) 19 vastanu arvates on liiga suur palgalõhe tolliametnike ja piirivalvurite vahel. Teiseks suurimaks probleemiks on (45%) 9 ametniku arvates liiga suur töökoormus. Võrdset (25%) 5 ametniku jaoks on probleemkohaks ka vähesed koolitused ning vähene operatiivinfo vahetamine. Lisaks toodi probleemidena välja ebaselged tööülesanded ning vähene palgatõus peale uute tööülesannete rakendamist. Üksnes ühe vastanu arvates pole ühtegi probleemkohta, mida võiks välja tuua.



Joonis 5. Küsitlusuuringule vastanute väljatoodud MTA probleemkohad (vastuste jaotus)

Küsimustiku lõpetuseks uuriti, kas ametniku arvates võiks sellist koostöö vormi võtta kasutusele ka teistes Eesti piiripunktides (vt joonis 6), millele vastas (75%) 15 ametniku, et võiks küll. (25%) 5 ametniku arvates nemad seda ei soovitaks. Siin võib luua seoseid sellega (vt joonis 5), et (25%) ametnike arvates on selline sünkroniseeritud kontroll liialt koormav ning (95%) liialt suure palgalõhe tõttu, ei pruugi MTA ametnikud olla piisavalt motiveeritud või (25%) on saanud liiga vähe koolitusi. Samuti toodi põhjenduseks välja, et iga ametkond peaks jääma oma ülesannete juurde, kuna see tõstaks töö efektiivsust ja vähendaks vigade tegemise ohtu.

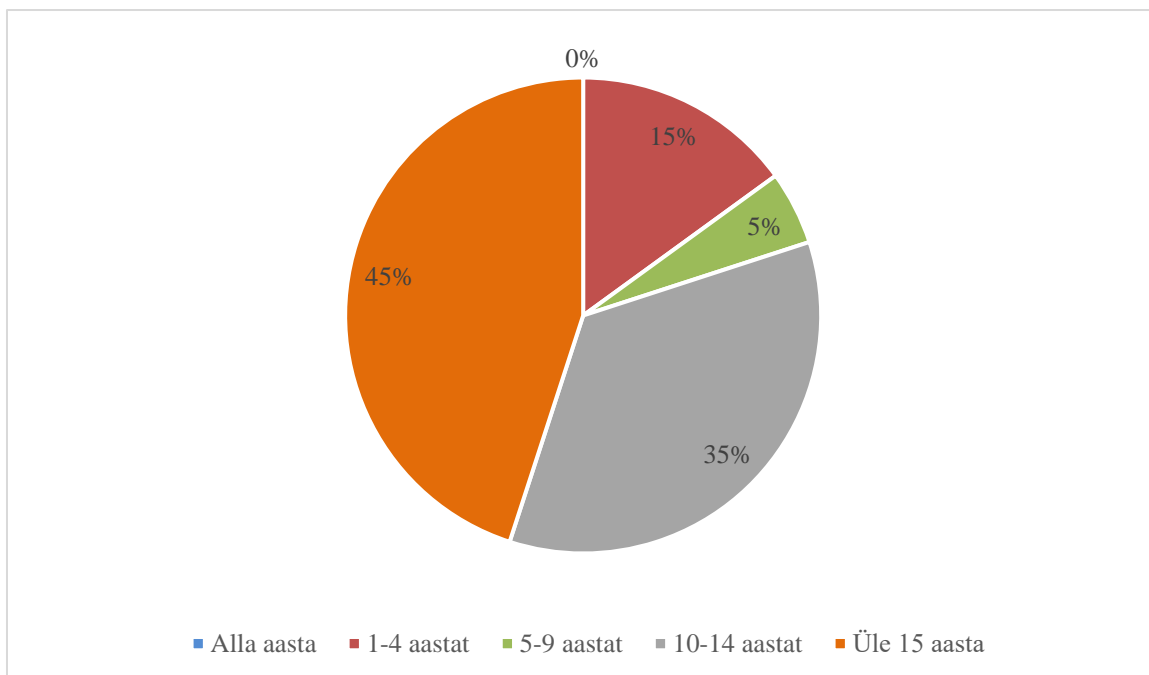


Joonis 6. Soovitus koostöövormi kasutuselevõtmiseks teistes piiripunktides (vastuste jaotus)

2.2.2. PPA ametnike uuringu analüüs Narva piiripunkti näitel

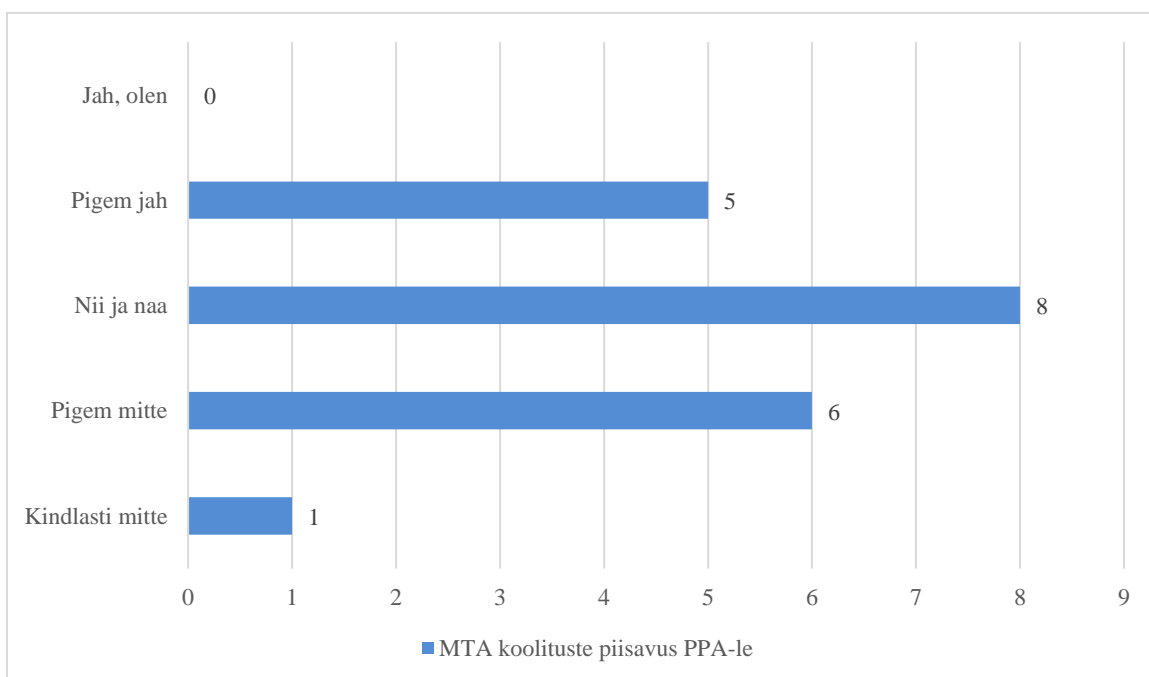
Autori poolt viidi läbi ankeetküsitlus (vt lisa 2) Narva piiripunktis teenivatele piirivalveametnikele, kes tegelevad ka tollitöö tööülesannetega, seoses integreeritud piirikontrolli kasutusele võtmisega. Ankeetküsitlus jõudis 50 ametnikuni, kes tegelevad lisaks tavapärasele piirivalvetööle ka tolliülesannetega, näiteks tax-free vormistamisel. Küsitluse eesmärk oli uurida välja kogemuste põhjal tolliülesandeid teostavatel piirivalvuritelt, kas selline sünkroniseeritud piirikontroll on ennast õigustanud või millised on võimalikud kitsaskohad. Küsitlusele vastas kokku 20 Narva piirivalveametniku erinevatest vahetustest.

Jooniselt 7 nähtub, et ankeetküsitluses osalenud (45%) 9 piirivalveametnike kõige suurem tööstaaž ulatub üle 15 aasta. Veidi vähem 10-14 aastat tööstaaži on (35%) 7 ametnikul ning 5-9 aastat (5%) 1 ametnikul. Kõige väiksema 1-4 aastat staaži on (15%) 3 ametnikul. Küsitluses osalenud (80%) 16 ametniku vanus jääb vahemikku 31-50 aastat. Noorimaid vastajaid oli kokku (20%) 4, kelle vanus jääb kuni 30 aastat.



Joonis 7. Piirivalveametnike tööstaaž PPA-s (vastuste jaotus)

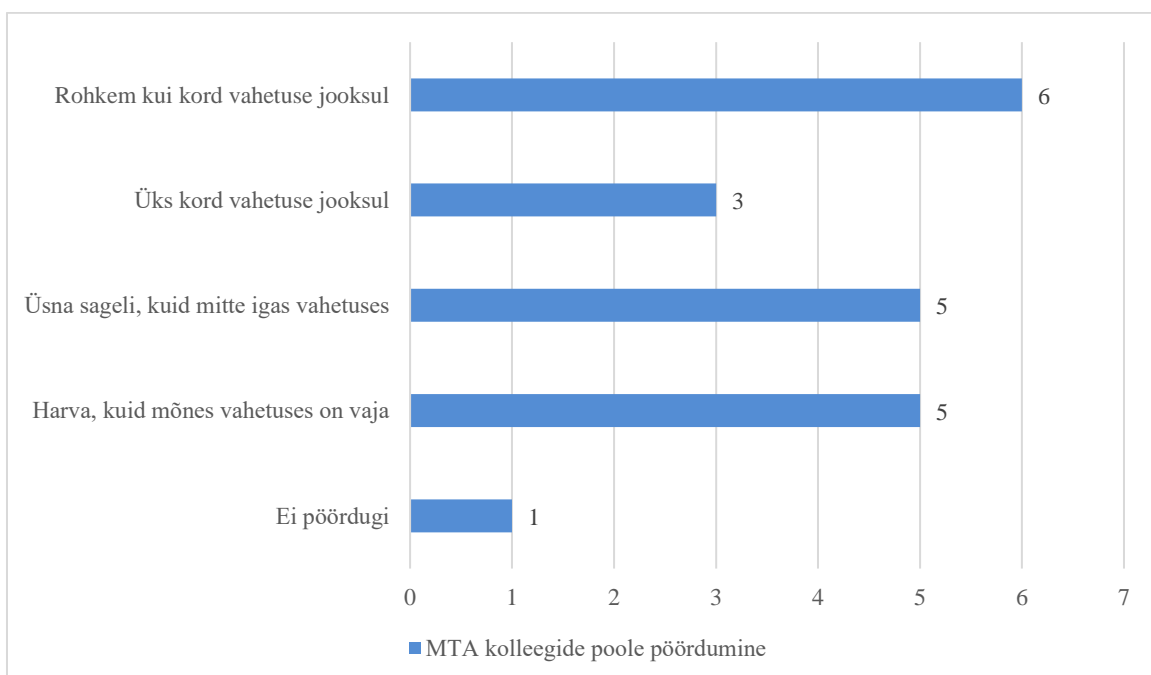
Jooniselt 8 leidub, et (40%) 8 ametniku tunnevad, et nad võiksid rohkem saada koolitusi täitmaks MTA ülesandeid ning (35%) 7 ametniku tunnevad, et pole saanud piisavalt koolitusi selleks. Samas tunneb (25%) 5 ametniku, et nad on saanud pigem piisavalt koolitusi MTA ülesannete jaoks.



Joonis 8. MTA koolituste piisavus PPA-le (vastuste jaotus)

Küsitluse käigus hindasid (50%) 10 vastajat oma teadmisi tolliameti ülesannete täitmisel pigem heaks ning (10%) 2 vastajat väga heaks. (30%) 6 vastajat hindasid enda teadmisi aga rahuldavaks ning (10%) 2 vastajat kasinaks. Koolituste ja teadmiste põhjal, mis on ametnikel omandatud, tunnevad küsitluse põhjal (45%) 9 ametniku, et nad saavad tolli tööülesannetega hästi või väga hästi hakkama. (35%) 7 ametniku tunnevad, et saavad hakkama, kuid on raskusi ning (20%) 4 ametniku arvates ei saa nad tolli tööülesannetega hästi hakkama.

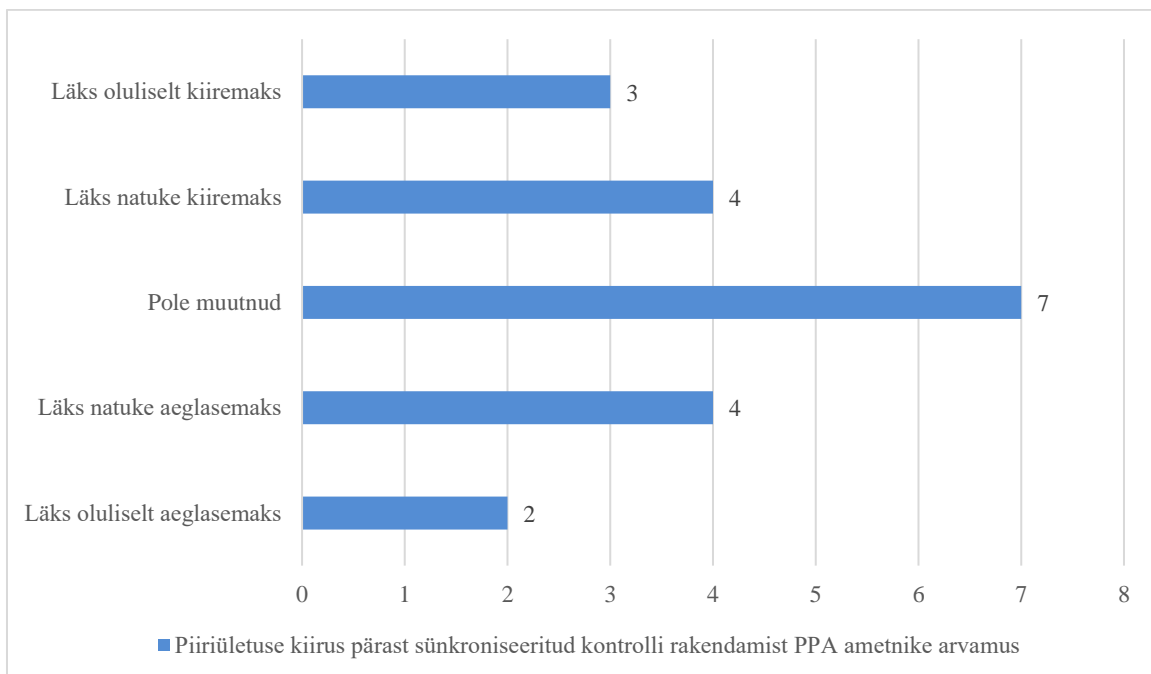
Küsimustiku põhjal selgus, et (95%) 19 piirivalveametniku tunnevad, et saavad küsimuste korral pöörduda MTA kolleegide poole abi saamiseks, kuid (5%) 1 ametniku hinnangul seda teha aga ei saa. (75%) 15 ametniku arvates saavad nad abi alati ning pole probleeme, kuid (25%) 5 ametniku arvates saavad nad abi vahest harva. Samuti selgus uuringust, kui tihti pöörduvad PPA ametniku MTA ametnike poole abi saamiseks (vt joonis 9). Kõikide vastanute seast (30%) 6 ametniku vastas, et pöörduvad MTA kolleegide poole rohkem kui kord vahetuse jooksul. Üks kord vahetuse jooksul pöörduvad (15%) 3 ametniku. (25%) 5 ametniku pöördub harva, kuid mõnes vahetuses on seda siiski vaja ning teised (25%) 5 ametniku vajavad abi üsna sageli, kuid mitte igas vahetuses. (5%) 1 vastajatest ei pöördugi MTA kolleegide poole, kas piisavate teadmiste pärast või pole selleks vajadust veel olnud. Lisaks selgus, et operatiivinfo saamine MTA-lt toimub (50%) 10 vastanu arvates piisavalt kiiresti, kuid (40%) 8 vastanu arvates võiks jällegi kiiremini liikuda. (10%) 2 vastanu arvates liigub operatiivinfo väga aeglaselt ning see tuleks kindlasti paremaks saada.



Joonis 9. MTA kolleegide poole pöördumine (vastuste jaotus)

Küsimusele, kas selline sünkroniseeritud tööprotsesside jaotus on keeruline, vastas (85%) 17 piirivalveametniku, et ei ole, kuid (15%) 3 ametniku arvates on see pigem keeruline. (55%) 11 ametniku jaoks on selline tööprotsess ja tööjaotus pigem arusaadav, kuid (40%) 8 vastanu arvates on selline sünkroniseeritud kontroll pigem keeruline ning (5%) 1 ametniku arvates selline tööjaotus ei ole üldse loogiline.

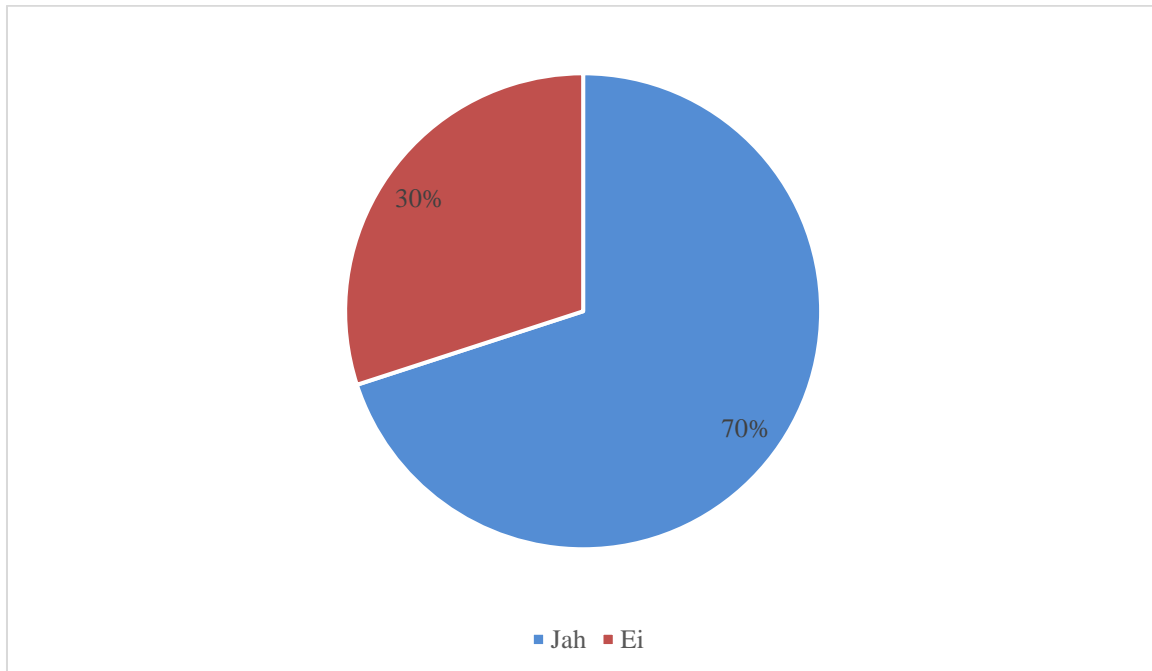
Jooniselt 10 nähtub, et (35%) 7 ametniku arvates, ei muutunud piiriületuse kiirus sünkroniseeritud kontrolli tulemusel üldse ehk jäi samaks. (20%) 4 ametniku arvates muutus natuke kiiremaks ning (15%) 3 ametniku arvates läks oluliselt kiiremaks. (20%) 4 ametniku jaoks läks piiriületuse kiirus hoopis natuke aeglasemaks ning (10%) 2 ametniku arvates läks olulisel aeglasemaks.



Joonis 10. Piiriületuse kiirus pärast sünkroniseeritud kontrolli rakendamist PPA ametnike arvamus (vastuste jaotus)

Jooniselt 11 on näha, kuidas arvasid PPA ametnikud, kas MTA ja PPA ülesanded on jaotatud õigesti või mitte. Kõikide vastanute seast (70%) 14 piirivalveametniku arvates on kahe ametkonna vahel jaotatud ülesanded õigesti, kuid (30%) 6 vastaja arvates aga mitte. Ametnikud, kes ei nõustund sellega, et ülesanded on õigesti jaotatud, põhjendasid oma vastust erinevalt. Üheks põhjenduseks oli, et MTA ametnikel on rohkem ülesandeid pandud, kui seda on PPA ametnikele ning ülesannete keerukus on MTA ametnikel raskem. Teisalt leiti, et iga ametkond teeb seda paremini ja õigemini, mida ta oskab, mitte neid asju, mis on määratud

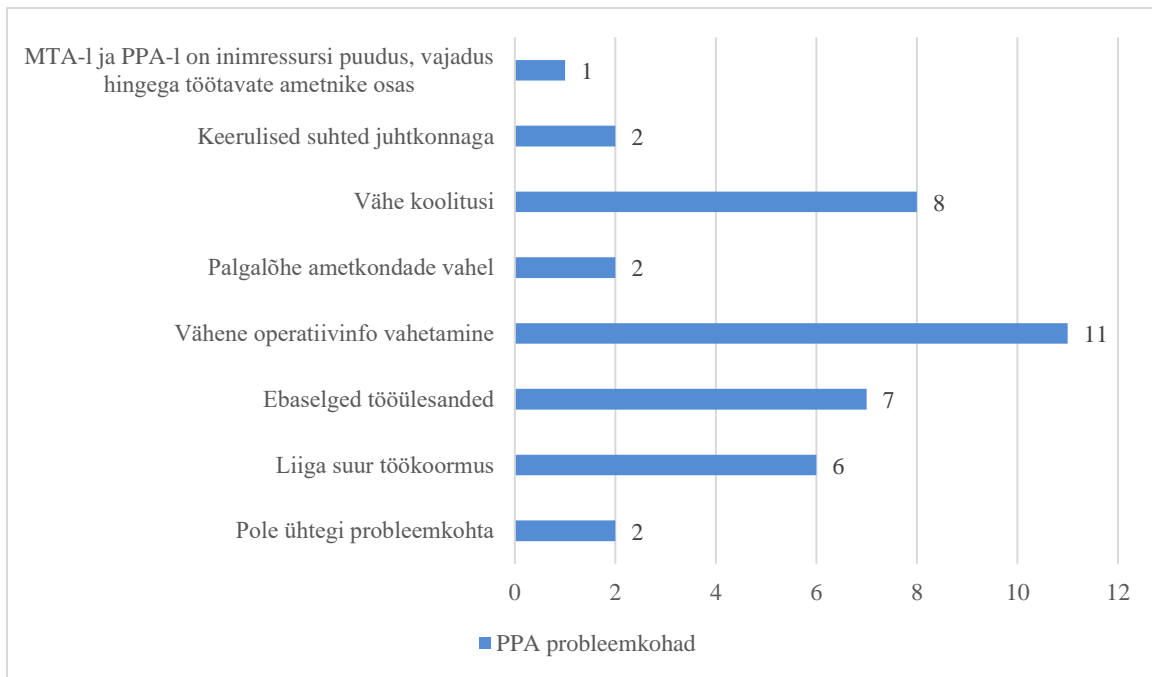
lisakohustusena. Lisaks märgiti, et MTA-l on vähe ametnikke teenistuses ja nad ei jõua praeguse inimressursiga tööd ära teha ning siis peavad tihti tulema appi PPA kolleegid.



Joonis 11. PPA ametnike arvamus MTA ja PPA ülesannete jaotuse õigsuses (vastuste jaotus)

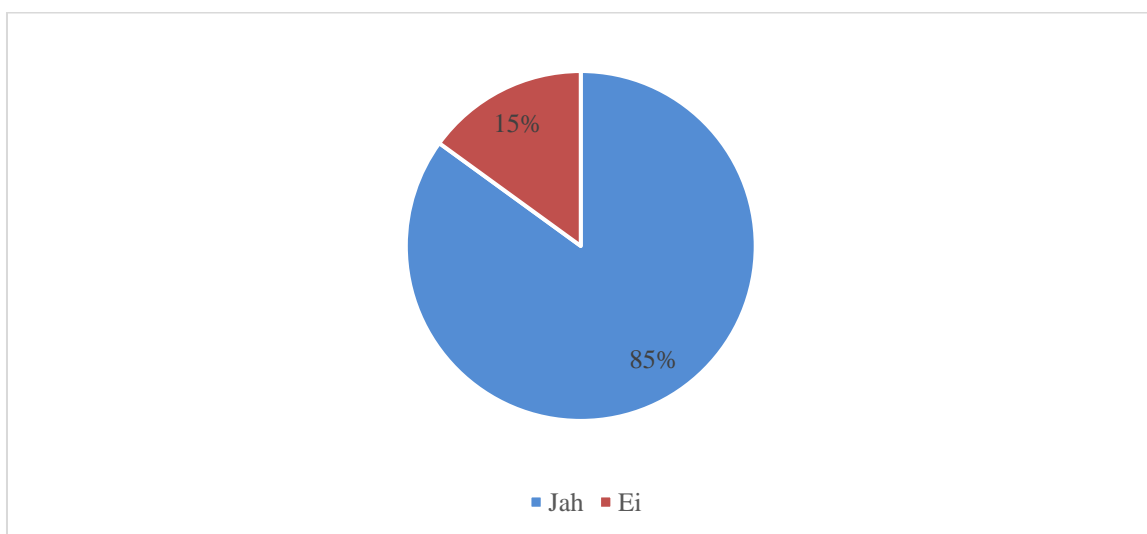
Küsimustiku käigus selgus, et peale sünkroniseeritud piirikontrolli kasutusele võtmist tunnevad vastajatest (70%) 14 piirivalveametniku, et nende töökoormus suurenes vähesemal või suuremal määral. Samas (30%) 6 ametniku arvates ei muutnud nende töökoormus üldse või läks oluliselt väiksemaks.

Jooniselt 12 näeb erinevaid probleemkohti, mida oli võimalik PPA ametnikel küsimustikus valida või ise välja tuua ning valida sai ühe või mitme vastusevariandi vahel. Jooniselt 12 saab samuti tuua välja 4 suuremat probleemi, mida PPA ametniku on välja toonud. Suurimaks probleemiks (55%) 11 ametniku hinnangul see, et vahetatakse liiga vähe operatiivinfot nii MTA, kui PPA ametnike vahel. Teiseks saab välja tuua asjaolu, et PPA (40%) 8 ametniku soovivad saada rohkem koolitust, et tulla paremini toime tollitööga. Sealt tulenevalt on tekkinud ebaselged tööülesanded tollitöö osas, mida on välja toonud (35%) 7 ametniku. (30%) 6 piirivalveametniku kurdavad ka liigse töökoormuse üle. Mõned ametnikud on märkinud probleemideks ka probleemid juhtkonnaga ning palgalõhe kahe ametkonna vahel. Eraldi on lisatud ühe ametniku poolt probleem, et MTA-l ja PPA-l on inimressursi puudus, ning meil on vaja ametnike, kes teevad hingega oma tööd. Samas leidis (10%) 2 ametniku, et pole ühtegi probleemkohta mida välja tuua.



Joonis 12. PPA probleemkohad (vastuste jaotus)

Küsimustiku lõpetuseks uuriti, kas PPA ametniku arvates võiks sellist koostöö vormi võtta kasutusele ka teistes Eesti piiripunktides (vt joonis 13), millele vastas (85%) 17 piirivalveametniku, et võiks küll. (15%) 3 ametniku arvates nemad seda ei soovitaks ning nad põhjendasid oma vastust, et selleks peab olema erinevates ametkondades väga hea koostöö, mis aitaks sellisel sünkroniseeritud kontrollil toimida. Teiseks toodi välja, et iga ametkond peaks jääma ikkagi enda ameti juurde, mida osatakse kõige paremini ja õigemini. Kolmandaks toodi välja, et väheste ametnike arvuga on selline kontroll keeruline.



Joonis 13. Soovitus koostöövormi kasutuselevõtmiseks teistes piiripunktides (vastuste jaotus)

2.3. Ametnike kogemuse uuringu järeldused ja ettepanekud

Lõputöö uurimisprobleemiks oli küsimus, et kuidas rakendada PPA ja MTA sünkroniseeritud kontrolli kogemusi Narva piiripunktis teiste piiripunktide töökorralduse muutmisel. Uurimisprobleemile vastuse saamiseks püstitati neli uurimisülesannet ning seati eesmärgiks selgitada välja Narva 1 piiripunktis sünkroniseeritud kontrollile üleminekuga kaasnenud probleemkohad ja nende põhjused.

Tolli ülesanded võivad olla riikides erinevad, kus tolliametnike funktsioonid kujunevad riigi huvidest ning vajadustest (käesolev töö lk 15). Tolliametnikele esitatud küsimustiku analüüsist selgus, et Narva piiripunktis töötab väga erinevate tööstaazidega tolliametnike, kuid suuremal osal ametnikest on staaži üle 15 aasta ning kelle vanus jääb 41-60 aasta vahele. See näitab, et ametnike kogemuste pagas on pigem suur ning neil on hea võrdlus, milline oli töö enne ja pärast sünkroniseeritud piirikontrolli kasutusele võtmist. Tõhusalt tegutsevaks tolliteenistuseks peetakse tolliteenistust, mis on võimeline talle riigi poolt delegeeritud ülesandeid kvaliteetselt täitma (käesolev töö lk 15). 70% vastanute arvates ei ole selline sünkroniseeritud tööprotsess raske. Ametnikud hindasid üldiselt oma teadmisi PPA ülesandeid täites heaks või väga heaks ning tunnevad, et saavad tööülesannetega pigem hästi hakkama. Selle taga võib olla asjaolu, et 65% vastanutest tunneb, et nad on saanud piisavalt koolitusi ja teadmisi piirivalve tööülesannete täitmiseks. Uus töökorraldus Narva-1 piiripunktis muutis ametnike õigused ja kohustused sarnasemaks, näiteks sai toll volituse piirikontrolli andmekogu kasutajaks, mille tulemusel said tolliametnikud õiguse teostada välispiiril ületavate isikute ja transpordivahendite dokumentide kontrolli (käesolev töö lk 18). Seega tunnevad tolliametnikud, et saavad üldiselt hästi hakkama passikontrolli teostamisega. Samuti tunnevad kõik vastajad, et vajadusel saab pöörduda PPA kolleegide poole abi saamiseks ning kui on vajadus pöörduda teise astme poole, siis tehakse koostööd meeleldi. PPA kolleegide poole pöördutakse üsna sageli, kuid ei ole vajadust iga vahetuse korral ning operatiivinfo jõuab ametnikeni piisavalt kiiresti. Tolli ja piirivalve üks paljudest koostöövormidest on omavaheliste koolituste juhtimine (käesolev töö lk 15). Sellega antakse ametnikele parem valmidus delegeeritud ülesannete täitmiseks.

Tolliametnike arvates on selline sünkroniseeritud kontroll pigem loogiline ja tööülesanded jaotatud õigesti ning tänu sellele on läinud piiriületuse kiirus ka natuke kiiremaks. Samas 40% vastanute jaoks sellise kontrolli puhul on tolliametnike töökoormus liialt raskeks läinud, kuna lisaks tollivormistustele ja kontrollidele tuleb teostada ka passikontrolle. Sellega võivad kaasneda ka omad probleemid nagu käesolevas uurimistöös on ka käsitletud. Kui piirikontrolli

ei juhita tõhusalt ja korralikult, on tagajärjeks pikk tollivormistuse ja passikontrolliaeg (käesolev töö lk 17). Tuntakse, et MTA ja PPA ülesanded ei ole võrdväärsed, kuna PPA ametnikele tekkis juurde ainult tax-free vormistamine, mis ei ole passikontrolliga samaväärne. Suurimaks probleemkohaks toodi välja liiga suur palgalõhe PPA ja MTA ametnike vahel, mis võibki tekitada tolliametnikest seda pahameelt ja ebavõrdsust, kuna neile laskub samuti suur koormus. Ebavõrdses olukorras ja liigse koormuse all töötamine võib tekitada stressi. Stressisituatsioonis meeskonnatööl on otsene mõju töö tulemuslikkusele (käesolev töö lk 13-14). Sellest hoolimata soovitasid 75% vastanud tolliametnikest sellist sünkroniseeritud piirikontrolli ka teistesse Eesti piiripunktidesse ning 25% arvates peaks jääma iga ametkond ikkagi enda tööülesannete juurde.

Piirivalveametnikele esitatud küsimustikust selgus samuti, et Narva piiripunktis töötavate ametnike tööstaaž on 10-15 aastat ja rohkemgi veel. Vastanute vanus jäi suuremal osal 31-50 aasta vahele. See näitab samuti, et Narva piiripunktis töötavatel piirivalvuritel on kindlasti suur teadmiste pagas. 85% vastanutest tunneb, et sünkroniseeritud kontroll ei ole nende jaoks raske. Piirivalvurid hindasid oma teadmisi tolli ülesannete täitmisel heaks, kuid tunnevad, et ei ole saanud piisavalt palju koolitusi selle jaoks. Sellest tulenevalt jagunes vastanute vahel suhteliselt võrdselt asjaolu, et osad saavad paremini hakkama, kuid teistel on sellega veidi raskusi. PPA-le jagati õigus kontrollida ja kinnitada eraisikute poolt kauba eksportimist käibemaksutagastuse saamise eesmärgil (käesolev töö lk 18). Samas tunnevad 95% piirivalvuritest, et saavad alati pöörduda MTA kolleegide poole abi saamiseks ning 75% juhtudel on abi ka alati saadud. Võttes arvesse, et praegune maailm on muutunud mitmes mõttes keerulisemaks, tekivad ka erinevatel organisatsioonidel probleemid, mille tulemusel sünnivad tihtipeale organisatsioonide vahel koostöö vormid (käesolev töö lk 14). Analüüsis selgus, et piirivalveametnikud vajavad sagedamini abi MTA kolleegidelt ning pöörduvad ühe vahetuse jooksul rohkem kui korra kolleegide poole. Operatiivinfo teiselt ametkonnalt liigub PPA ametnike arvates üldiselt piisavalt kiiresti, kuid 40% vastanute arvates võiks see siiski kiiremini liikuda.

Peamine edukas koostöövorm on sünkroniseeritud koostöö, mis toimib näiteks kahe ametkonna vahel ning põhineb koordineerimis- ja juhtimisstruktuuridel (käesolev töö lk 16). Sünkroniseeritud kontrolli osas tunnevad piirivalveametnikud, et selline tööprotsess ja tööjaotus on pigem loogiline. 70% arvates on ülesanded jaotatud õigesti, kuid 30% vastanute arvates on probleemiks liiga vähe tolliametnike ning liiga palju ülesandeid MTA ametnikel. Erinevalt tolliametnikest, tunnevad PPA ametnikud, et piiriületuse kiiruse peale sünkroniseeritud kontrolli ei ole muutunud. Samas tunnevad piirivalvurid, et nende töökoormus

muutus sellega ainult natuke suuremaks ning osade jaoks ei muutunud midagi. Piirivalvurite poolt välja toodud probleemidest ootavad nad kõige enam paremat ja kiiremat operatiivinfo vahetamist tolliametnikelt. Kuna paljud koostöörutiinid arenevad just seetõttu, et ametnikud suhtlevad pidevalt teiste ametnike ja kolleegidega, täites üksteise ülesandeid ja olles nagu üks meeskond (käesolev töö lk 14). Nagu ka eelnevalt sai mainitud siis piirivalvurid ootaksid rohkem koolitust, mis aitaks neil paremini vajadusel teostada tollitööd ning see omakorda vähendaks teiselt ametkonnalt abi küsimist. Sellega seoses tekivad ka ametnike seas raskused saamaks aru täpsetest ülesannetest, mis ja kuidas tuleb teha. Tõhus koostöö toimib hästi siis, kui on kindlaks määratud funktsioonid ning see põhineb vastavalt omandatud oskustele ja kvalifikatsioonile (käesolev töö lk 13). Kuid kokkuvõttes arvavad ka 85% PPA vastanutest, et sellist koostöö vormi võiks kasutusele võtta ka teistes Eesti piiripunktides.

Uurimisprobleemile leiti vastused läbi ankeetküsitluse tulemuste, et selline sünkroniseeritud kontroll Narva 1 piiripunktis toimib hästi, kuid tuleks vaadata üle mõned probleemkohad. Muutused piirikontrollis nõuavad struktureeritud lähenemist ning ressursside tõhusamat jaotamist sünkroniseeritud kontrolliga piirivalve ja tolli strateegiates (käesolev töö lk 16). Esmalt peaks analüüsima ja tegema ettepanekuid, kuidas vähendada kahe ametkonna vahelist palgalõhe. Võttes arvesse, et sünkroniseeritud kontrolliga seoses langeb veidi suurem töökoormus MTA ametnikele, kuid PPA ja MTA peavad töötama siiski ühise eesmärgi nimel. Ebavõrdses olukorras, kus ühele ametkonnale langeb rohkem vastutusrikkaid tööülesandeid ning teiselt ametkonnalt samal ajal vähendatakse seda või asendatakse väiksema koormusega ülesandega, ei ole selline olukord eriti jätkusuutlik. Nagu ka varasemalt antud uurimistöö teooria osas sai kirjeldatud, et nendel haldusasutustel on erinevad prioriteedid ning nende struktuur järgib erinevaid huve ja loogikat, mille tulemusel jätkub inimressursside eraldamine kahte ametkonda, mis omakorda säilitab seeläbi tarbetud töökohad ja kulud (käesolev töö lk 16-17) Selles osas peaksid leidma nii Siseministerium kui Rahandusministerium rohkem ühist keelt ning rohkem toetama ühiste eesmärkide täitmist, kui tahame saavutada paremat tulemust ning tekitada ametnikes rohkem motivatsiooni. Meeskonna tunnustamine käib ka läbi töötasu saamise, mis kajastub nende palgalehel. Kui meeskonda ei tunnustata piisavalt nende panuse andmisel organisatsioonis, võib see kaasa tuua töölt puudumise, madalad tulemused või ebaefektiivsed otsused (käesolev töö lk 13).

Teiseks peaks hindama ning vaatama üle, kui palju tolliametnike nõuab sünkroniseeritud kontrollile üleminek. Väheste inimestega tekitame suuremat töökoormust ja stressi ametnikes. Stressisituatsioonis meeskonnatöö on aga otsene mõju töö tulemuslikkusele (käesolev töö lk

13). Kolmandaks tooksin välja ametnike piisava koolitamise. Puhtalt töö käigus oskuste omandamine ei pruugi viia soovitud tulemusteni ning kõige hullemal juhul õpitakse valesti tegutsema. Selliste probleemide vältimiseks tuleks suunata kõik ametnikud vajalikele täiendkoolitustele, et oma tööülesandeid paremini ja kiiremini täita ning ei tekiks ebaselgeid tööülesandeid. See probleem tuli ankeetküsitluse osas hästi välja PPA ametnike seas, kes sooviksid saada rohkem koolitusi. Antud uurimistöös on toodud välja, et Frontex on aidanud kaasa ka liikmesriikide paremale koostööle ning andnud välja piirivalvuritele koolitamise vahendid ning käsiraamatud. Üheks seonduvaks eesmärgiks, mida tuleks rohkem rakendada, on välja töötatud kahepoolne tolli- ja piirivalve koostöövorm, mis hõlmab nii teabevahetust, kontrolle kui ka ühiseid operatsioone (käesolev töö lk 14). Sealt tulenevalt väheneks ka pidevalt teise ametkonna poole pöördumine abi saamiseks ning muudaks piiriületuse ja töö sujuvamaks.

Viimasena tooksin välja operatiivinfo vahetamise teise ametkonnaga. Uuringutulemusest selgus, et 55% vastanud PPA ametnikest, ei ole rahul vähese operatiivinfo vahetamisega, mis tuleb MTA ametnike poolt vähesemal määral. Teisalt leidsid üksnes 25% vastanud MTA ametnikest, et operatiivinfo vahetamisega oleks probleeme. See võib viidata ühepoolsele info vahetamisele. Euroopa Liit kutsub jätkuvalt üles ametnike vahelisele koostööle, mis keskendub igapäevase suhtluse ja vajalike tegevuste parandamisele, mis võib ulatuda teabevahetusest kuni võimalike operatiivprobleemide lahendamiseni, et hõlbustada õiguspärast piiri ületamist (käesolev töö lk 14). Hea, kiire ja korraliku info vahetamisel ei teki töös arusaamatusi või valesti mõistmist. Kui piirikontrolli ei juhita tõhusalt ja korralikult, on tagajärjeks pikk tollivormistuse ja passikontrolliaeg, takistused reisijate sujuvale piiriületusele, suuremad investeeringud teenustesse ja infrastruktuuri ning lõpuks mõjutab see kaubandust ja lõpptarbijat, kellel suurenevad kulud (käesolev töö lk 16). Hea koostöö sõltub suuresti heast info vahetamisest ning selle probleemi lahendamiseks tuleks alustada kõige lihtsamast. Juhtkond saab pöörata sellele rohkem tähelepanu ning informeerida ametnike, et operatiivinfo oleks selge, kiire ja täpne. Vajadusel on võimalik ka siin küsimuses korraldada vastavaid koolitusi, kuidas kommunikatsioon peaks toimima.

Uurimisprobleemiks püstitatud küsimusele, kuidas rakendada PPA ja MTA sünkroniseeritud kontrolli kogemusi Narva piiripunktis teiste piiripunktide töökorralduse muutmisel, leiti, et selleks tuleks võtta arvesse kõiki eelnevalt nimetatud nelja kitsaskohta. Kui eelnevaid probleemkohti eirata, siis sünkroniseeritud kontrolli rakendamine teistesse Eesti piiripunktidesse ei oleks mõistlik. Kindlasti tuleb arvesse võtta ka asjaolu, et praegusel ajahetkel, kus naaberriik Venemaa peab sõda Ukrainas ning kus piiriületuse maht ei ole

Venemaaga enam endine just sanktsioonide rakendamise tõttu, on sünkroniseeritud kontrolli rakendamise võimalused mõistlik lükata edasi tulevikku. Esmalt tuleks siiski lahendada probleemkohad seal, kus sünkroniseeritud kontrolli on juba rakendatud ehk Narva 1 piiripunktis.

Kui kõik need suuremad probleemkohad vaadata üle ning leida võimalikud lahendused nendele, siis autori hinnangul saaks selline sünkroniseeritud piirikontroll toimida ka teistes Eesti piiripunktides väga efektiivselt. Alustama peaks muudatustest juba Narva 1 piiripunkti näitel ning sellest uuringust saavad teised Eesti piiripunktid teha järeldusi, kuidas liikuda selles suunas, et sünkroniseeritud kontrolli rakendada.

KOKKUVÕTE

Lõputöö uurimisprobleemiks oli küsimus, et kuidas rakendada PPA ja MTA sünkroniseeritud kontrolli kogemusi Narva piiripunktis teiste piiripunktide töökorralduse muutmisel. Töö eesmärgiks oli selgitada välja Narva 1 piiripunktis sünkroniseeritud kontrollile üleminekuga kaasnenud probleemkohad ja nende põhjused. Eesmärgi saavutamiseks püstitati kokku 4 uurimisülesannet.

Esimeseks uurimisülesandeks oli anda ülevaade riigipiirist ja piirikontrollist ning sünkroniseeritud kontrolli vajadusest teaduskirjanduse põhjal. Saime teada, et riigipiirid eraldavad kindlaid territooriume ja rahvust. Need on füüsilised jooned, mis eraldavad sotsiaalset, poliitilist ja majandusliku ruumi. Suure kaubanduse ja rände mõju tulemusel tuleb panustada rohkem riigipiiri turvalisusesse, ametnike nõudlusele ning paremale koostööle, et tagada julgeolekut ja kaitset ühiskonnale ning majandusele. Praeguses ühiskonnas tuleb kindlasti rohkem tähelepanu suunata välispiiri valvamisele. Selleks on meil kehtestatud välispiiridel integreeritud piirivalvesüsteem, mis aitab kaitsta EL liikmete territooriumi erinevate ohtude ja riskide eest.

Teiseks uurimisülesandeks oli anda ülevaade teaduskirjanduse toel PPA ja MTA koostööst ning töökorraldusest piirialal Narva 1 piiripunkti näitel. Selgus, et tugeva ja hea koostöö juures on oluline, et kõik oleksid ühel lainel ning töötaksid ühise eesmärgi nimel. MTA ja PPA koostöö aitab vahetada infot ja koordineerida töövoogusid piiripunktides. Peamised takistused MTA ja PPA koostööle on seotud kahe asutuse erineva kultuuriga, kus kahel ministeeriumil on erinevad prioriteedid. Narva-1 piiripunkti uus töökorraldus muutis ametnike õigusi ja kohustusi. Toll sai volituse kasutada piirikontrolli andmebaasi, mis omakorda andis tolliametnikele õiguse kontrollida välispiiri ületavate inimeste ja transpordivahendite dokumente ning piirivalveametnikud said ülesandeks vormistada tax-free kaupu. Ametnike ülesanded ja volitused on muutunud sarnasemaks ning nüüd on kasutusel sünkroniseeritud kontrollsüsteem.

Kolmandaks uurimisülesandeks oli analüüsida ametnike hinnanguid sünkroonkontrolli kohta Narva 1 piiripunktis. Analüüsides selgus, et enamik ametnikest on rahul sisse viidud sünkroniseeritud kontrolliga. Tolliametnike hinnangul saadakse piirivalve tööülesannetega hästi hakkama ning koolitusi sellel alal on saadud piisavalt. Samas ei saanud siin kohal nõustuda PPA ametnikud, kuna nende arust vajaksid nad pigem rohkem koolitusi, et tulla paremini toime tolliülesannetega. Ometi hinnati ülesannetega hakkama saamist hästi, mis võis tuleneda MTA

kolleegide heast abistamisest. Probleemkohtadeks toodi MTA poolt välja liiga suur palgalõhe kahe ametkonna vahel ning liiga suur töökoormus. PPA ametnike hinnangul on probleemiks vähene operatiivinfo vahetamine MTA ametnike poolt ning vähene ametnike koolitamine täitmaks tolliülesandeid. Ühiselt toodi veel välja probleemiks, et Narva piiripunktis on puudus tolliametnikest, kuna lisaks passikontrollile tuleb neil teostada tavapärasest tollikontrolli. Siiski hindasid ametnikud ühtselt, et sünkroniseeritud kontroll ei ole keeruline nende jaoks ning sellist koostööd võiks rakendada ka teistes Eesti piiripunktides.

Neljandaks uurimisülesandeks oli analüüsida võimalikke arendamise võimalusi, mida saaks kasutada teistes piiripunktides sünkroniseeritud kontrollis. Analüüsi käigus leiti autori poolt neli peamist arenemise võimaluse kohta, et muuta sünkroniseeritud piirikontroll paremaks. Esmalt peaks analüüsima ja tegema ettepanekuid, kuidas vähendada kahe ametkonna vahelist palgalõhe. Teiseks peaks hindama ning vaatama üle, kui palju tolliametnike nõuab sünkroniseeritud kontrollile üleminek. Kolmandaks tuleks tegeleda ametnike piisava koolitamisega, et teise ametkonna tööülesandeid paremini teha ning ei oleks ebaselgeid ülesandeid. Neljandaks tuleks tähelepanu pöörata operatiivinfo vahetamisele teise ametkonnaga, kuna korrektne ja kiire info vahetamine on hea koostöö üks osa.

Lõputöös püstitatud uurimisprobleemile leiti vastuseks, et selleks tuleb arvesse võtta kõiki nelja kitsakohta, mida eelnevalt on töös käsitletud. Ilma nende kitsaskohtade muutmiseta leiab töö autor, et sünkroniseeritud kontrolli rakendamine teistesse Eesti piiripunktidesse ei oleks mõistlik. Esmalt tuleks antud kitsaskohti lahendada juba Narva 1 piiripunktis, kus sünkroniseeritud kontroll on kasutusele võetud.

Kokkuvõtvalt leiti, kui vaadata üle kõik need suuremad probleemkohad ning leida võimalikud lahendused, siis oleks selline sünkroniseeritud piirikontroll ka teistes Eesti piiripunktides võimalik. Antud uurimistööd saab kasutada võimalike järelduste tegemiseks, kuidas liikuda selles suunas, et seda saaks rakendada.

Lõputöö autori arvates võiks lõputööd edasi uurida, kuidas oleks võimalik rakendada sünkroniseeritud kontrolli Luhamaa piiripunktis, toetudes antud uurimistööle Narva piiripunkti kogemuste näitel.

SUMMARY

The research problem of the thesis was the question of how to apply the experience of synchronised control of the Police and Border Guard board and the Tax and Customs board in the Narva border post in changing the work organisation of other border posts. The aim of the research was to identify the problems caused by the transition to synchronised control and their causes at the Narva 1 border crossing point. A total of 4 Research tasks were set up to achieve this goal.

The first research task was to provide an overview of the national border, border control and the need for synchronised control on the basis of scientific literature. We learned that state borders separate certain territories and nationalities. These are the physical traits that separate social, political and economic space. As a result of the impact of high trade and migration, greater contribution must be made to the security of the national borders, the demand for officials and better cooperation to ensure security and protection for society and the economy. In the current joint context, more attention must definitely be focused on guarding the external borders. To this end, we have an integrated border guard system in place at the external borders, which helps to protect the territory of the EU members from various threats and risks.

The second task of the investigation was to give an overview of the cooperation between the Police and Border Guard Board and the Tax and Customs Board and the organisation of work in the border area on the example of the Narva 1 border crossing point, supported by scientific literature. It turned out that with strong and good cooperation, it is important that everyone is on the same wave and works towards a common goal. Cooperation between the Tax and Customs Board and the Police and Border Guard Board helps to exchange information and coordinate workflows at border posts. The main obstacles to cooperation between the Tax and Customs Board and the Police and Border Guard Board are related to the different cultures of the two agencies, where the two ministries have different priorities. The new organisation of the Narva-1 border crossing changed the rights and obligations of officials. Customs received the authority to use the border control database, which in turn gave customs officials the right to check the documents of people and means of transport crossing the external border, and border guards were given the task of preparing tax-free goods. The tasks and powers of officials have become more similar, and now a synchronized control system is in use.

The third task of the investigation was to analyze the assessments of officials on synchronous control at the Narva 1 border crossing point. The analyzes revealed that most of the officials are satisfied with the synchronized control introduced. In the opinion of customs officials, the duties of the border guard are well handled, and sufficient training has been received in this area. At the same time, Police and Border Guards could not agree here, as they felt that they would rather need more training in order to cope better with customs duties. However, the performance of the tasks was assessed well, which may have resulted from the good assistance of colleagues from the Tax and Customs Board. The problems identified by the Tax and Customs Board were too large a pay gap between the two agencies and too large a workload. In the opinion of the Police and Border Guard officials, the problem is the lack of exchange of operational information by officials of the Tax and Customs Board and the lack of training of officials to perform customs duties. It was also jointly pointed out that there is a shortage of customs officers at the Narva border checkpoint, since in addition to passport control, they have to carry out normal customs control. However, officials uniformly assessed that synchronized control would not be difficult for them and such cooperation could also be implemented at other border points in Estonia.

The fourth research task was to analyse possible development options that could be used in synchronised control at other border crossing points. During the analysis, the author found four main ways of development to make synchronized border control better. First, we should analyse and propose ways to reduce the pay gap between the two agencies. Secondly, it should assess and review how much the transition to synchronised controls requires customs officials. Thirdly, there should be adequate training of officials in order to better perform the tasks of another agency and there should be no unclear tasks. Fourthly, attention should be paid to the exchange of operational information with another agency, since correct and rapid exchange of information is part of good cooperation.

The research problem was posed by the question: How to apply the experience of synchronized control of Police and Border Guard & Tax and Customs Board at Narva border crossing point in changing the working order of other border crossing points? In response to the question, it was found that all four narrow points that have been previously discussed in the work must be taken into account. Without changing these bottlenecks, the author of the work considers that applying synchronized control to other border posts in Estonia would not be reasonable. First of all, these bottlenecks should be solved already at the Narva 1 border crossing point, where synchronized control has been introduced.

In summary, it was found that if we reviewed all these major problem areas and found possible solutions, such synchronized border control would also be possible at other border points in Estonia. This research can be used to draw possible conclusions on how to move in the direction that it can be applied.

In the opinion of the author of the thesis, the thesis could be further explored how synchronized control could be implemented at the Luhamaa border crossing point, based on the experience of the Narva border crossing point

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Afrakhteh, H. & Karimi, K., 2015. Potentialities and Threats of Border Area Development: Case of Aras Areas of Iran. *Asia-Pacific Journal of Rural Development*, 25(2), pp. 99-110.

Bersin, A., 2012. Lines and Flows: The Beginning and End of Borders. *Brooklyn Journal of International Law*, 37(2), pp. 389-406.

Bryson J.M., Crosby B.C. & Stone M.M., 2006. The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66, pp. 44–55.

Calcare, G., 2021. Balancing International Police Cooperation: INTERPOL and the Undesirable Trade-off Between Rights of Individuals and Global Security, *Liverpool Law Review*, 42(2), pp 111-124.

Casas-Cortes, M., Cobarrubias, S., De Genova, N., Garelli, G., Grappi, G. & Heller, C., 2015. New Keywords: Migration and Borders. *Cultural Studies*, 29(1), pp. 55-87.

Chung, J.J., 2022. Another Look at the Concept of Nation-State Borders in the Time of Covid and Ukraine. *Texas International Law Journal*, 58(1), pp. 21–43.

Cierco, T. & da Silva, J., 2016. The European Union and the Member States: *Two different perceptions of border*. *Revista Brasileira De Política Internacional*, 59(1), pp. 1-18.

Diakoniuk, O., 2021. Analysis of cross-border cooperation in the context of sustainable regional development. *Annals of the University of Oradea, Economic Science Series*. 30(1), pp. 301-307.

Dogaru, M.-M. & Donciu, I., 2014. The Impact on Workplace Performance Teamwork. *Knowledge Horizons / Orizonturi ale Cunoasterii*, 6(4), pp. 125–127.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 2016/399 (2019).

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 952/2013 (2022).

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 2019/1896 (2019).

European Commission, 2019. *Temporary Reintroduction of Border Control*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en [Kasutatud 20.02.2023].

- Gherman, A., 2015. Cross-border police cooperation in the European Union. *Annals of University of Oradea, Series: International Relations & European Studies*, 7(1), pp. 203-216.
- Giudice, C. & Giubilaro, C., 2015. Re-Imagining the Border: Border Art as a Space of Critical Imagination and Creative Resistance. *Geopolitics*, 20(1), pp. 79-94.
- Gounev, P., Bezlov, T., Faion, M. & Hristov, D., 2011. *Better management of EU borders through cooperation*. Sofia: Center for the Study of Democracy.
- Crowe, S., Cresswell, K., Robertson, A., Huby, G., Avery, A. & Sheikh, A., 2011. The case study approach. *BMC Medical Research Methodology*, 11(100), pp. 1-9.
- Görentaş, B., 2018. Geography and Border. *Marmara Geographical Review*, 37(7), pp. 322-328.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P., 2007. *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Medicina.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P., 2005. *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Medicina.
- Hoelscher, C.S., 2019. Collaboration for Strategic Change: Examining Dialectical Tensions in an Interorganizational Change Effort. *Management Communication Quarterly*, 33(3), pp. 329-362.
- Hörnqvist, M., 2006. Risk Governance of the Swedish Customs Service: Negotiating Security, Efficiency, and Poor Information. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology & Crime Prevention*, 7(1), pp. 23–44.
- Kalkman, J. P., 2021. Frontex: A Literature Review: *International Migration*, pp. 165-176.
- Kramer, M. W., 2019. Leadership in an interorganizational collaboration: A qualitative study of a statewide interagency taskforce, *Human Relations*, 72(2), pp. 397–398.
- Kudžmaitė, G., 2019. Before, during and after crossing the border: narrating the “visa-free Grodno”, *Visual Studies*, 34(2), pp. 148–163.
- Laherand, M-L., 2008. Kvalitatiivne uurimisviis. Tallinn. [Kasutatud 25. 01. 2023].
- Langinen, J., 2019. *Maksu- ja Tolliameti ning Politsei- ja Piirivalveameti koostöö mõju piiripunkti läbilaskevõimele veoautode näitel. Lõputöö*, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Maksu- ja Tolliamet, 2022. *Maksu- ja Tolliameti Aregukava 2022*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.emta.ee/eraklient/amet-uudised-ja-kontakt/maksu-ja-tolliamet/tutvustus-ja-struktuur> [Kasutatud 06. 02. 2023].

Maksu- ja Tolliamet, 2022. *MTA töötajad tabasid üle 900 000 salasigareti*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.emta.ee/uudised/mta-tootajad-tabasid-ule-900-000-salasisigareti> [Kasutatud 01. 02. 2022].

McClellan, C., 2016. Teamwork, Collaboration, and Cooperation as a Student Learning Outcome for Undergraduates. *Assessment Update*, 28(1), pp. 5–15.

Mészáros, E.L., 2017. An Assessment of the Existent Databases and Instruments for Registering and Monitoring Immigrants in the EU: The Schengen Information System (SIS), the Visa Information System (VIS), Eurodac and the Creation of Frontex. *Eurolimes*, 23/24, pp. 67–92.

Nikolić, B. & Pevcin, P., 2022. How to improve sustainability of the Schengen agreement on open borders?. *International Migration*, 60(1), pp. 244–257.

Peterson, M. & Ketners, K., 2013. Institutional Division of Customs Administrations. *Economic Science for Rural Development Conference Proceedings*, (30), pp. 207–213.

Politsei- ja Piirivalveamet, 2022. *Piiripunktid*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.politsei.ee/et/piiripunktid> [Kasutatud 21. 01. 2022].

Politsei- ja Piirivalveamet, 2019. *Politsei- ja Piirivalveameti Strateegia 2030*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.politsei.ee/files/Asutus/strateegia/ppa-strateegia-24x24cm-dets-2019.pdf?6fd1f36aec> [Kasutatud 21. 01. 2022].

Polner, M., 2011. Coordinated border management: from theory to practice. *World Customs Journal*, 5(2), pp. 49-64.

Randoshkina, A., 2017. *Maksu- ja Tolliameti ning Politsei-ja Piirivalveameti ametnike töökorralduse muutus Narva piiri näitel. Lõputöö*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Riigipiiri seadus (2023) RT I, 08.07.2020, 1.

Roos, J., 2010. *Euroopa Liidu ja Schengeni ühtse viisaruumiga ühinemise järel võltsdokumentide avastamises toimunud muutused, prognoos ja seda mõjutavad tegurid Eestis. Lõputöö*. Muraste: Sisekaitseakadeemia.

Rudzītis, N. & Čevers, A., 2015. Development of Customs Fiscal Function in Latvia. *Economics & Business*, 27(1), pp. 23-28.

Simmons, B.A., 2019. Border Rules, *International Studies Review*, 21(2), pp. 256–283.

Ungureanu, P., Bertolotti, F. & Mattarelli, E., 2019. Collaboration and identity formation in strategic interorganizational partnerships: An exploration of swift identity processes. *Strategic Organization*, 1(41), pp. 1-41.

Wagner, J., 2021. The European Union's model of Integrated Border Management: preventing transnational threats, cross-border crime and irregular migration in the context of the EU's security policies and strategies. *Commonwealth & Comparative Politics*, 59(4), pp. 424-448.

Õunapuu, L., 2014. *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Tartu Ülikool. [Võrgumaterjal]

Leitav:

http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/36419/ounapuu_kvalitatiivne.pdf

[Kasutatud

18.02.2023].

Lisa 1. Tolliametnikega läbi viidud ankeetküsitluse küsimused

1. Palun märgi oma tööstaaž MTA-s

- a) Alla aasta
- b) 1-4 aastat
- c) 5-9 aastat
- d) 10-14 aastat
- e) Üle 15 aasta

2. Palun märgi oma vanus

- a) Kuni 30
- b) 31-40
- c) 41-50
- d) 51-60
- e) Üle 60

3. Kas tunnete, et olete saanud piisavalt koolitusi PPA ülesannete täitmiseks? 1- kindlasti mitte, 2- pigem mitte, 3- nii ja naa, 4- pigem jah, 5- jah, olen

4. Hinnake oma teadmisi piirivalve ülesannete täitmisel skaalal 1-5? 1-kasin, 2-rahuldav, 3-hea, 4-väga hea, 5-suurepärase

5. Kuidas saate hakkama piirivalve tööülesannetega? skaalal 1-5? 1-väga halvasti, 2- pigem halvasti, 3- nii ja naa, 4- hästi, 5- väga hästi

6. Kas tunnete, et küsimuste korral saate pöörduda PPA kolleegide poole abi saamiseks? JAH/EI

7. Kas vajadusel PPA teise astme poole pöördudes tehakse koostööd meeleldi? JAH/EI

8. Kui tihti tavaliselt pöördute PPA kolleegide poole abi saamiseks? 1- ei pöördugi, 2 - harva, kuid mõnes vahetuses on vaja, 3 - üsna sageli, kuid mitte igas vahetuses, 4 - üks kord vahetuse jooksul, 5 - rohkem kui kord vahetuse jooksul

9. Kas operatiivinfo teiselt ametkonnalt jõuab Teieni piisavalt kiiresti? 1- väga aeglaselt, 2- võiks kiiremini liikuda, 3- piisavalt kiiresti

10. Kas tunnete, et selline sünkroniseeritud tööprotsess on keeruline Teie jaoks? JAH/EI

11. Kas tolli ja piirivalve praegune tööprotsess ja tööjaotus on loogiline? 1- üldse mitte, 2- pigem mitte, 3- nii ja naa, 4- pigem jah, 5- jah, on küll

12. Kuidas on muutunud piiriületuse kiirus ametkondade tööülesannete jagamise tulemusel? 1 - läks oluliselt aeglasemaks, 2 - läks natuke aeglasemaks, 3 - pole muutnud, 4 - läks natuke kiiremaks, 5 - läks oluliselt kiiremaks

13. Kas Teie arvates on PPA ja MTA ülesanded jaotatud õigesti? JAH/EI

14. Kui vastasite eelmisele küsimusele "EI", siis põhjendage palun paari sõnaga.

15. Milliseks hindate oma töökoormust peale integreeritud piirikontrolli? 1 - läks oluliselt väiksemaks, 2 - läks natuke väiksemaks, 3 - pole muutunud, 4 - läks natuke suuremaks, 5 - läks oluliselt suuremaks

16. Milliseid probleemkohti tooksite välja oma tööülesannetes?

a) Pole ühtegi probleemkohta

b) Liiga suur töökoormus

c) Ebaselged tööülesanded

d) Vähene operatiivinfo vahetamine ametnike vahel

e) Palgalõhe ametkondade vahel

f) Vähe koolitusi

g) Keerulised suhted juhtkonnaga

h) Muu

17. Kas Teie arvates võiks sellist koostöö vormi võtta kasutusele ka teistes Eesti piiripunktides? JAH/EI

18. Kui vastasite eelmisele küsimusele "EI", siis põhjendage palun paari sõnaga.

19. Siia võite lisada soovi korral veel oma mõtteid ja ettepanekuid. (Vabatahtlik)

Lisa 2. Piirivalveametnikega läbi viidud ankeetküsitluse küsimused

1. Palun märgi oma tööstaaž PPA-s

a) Alla aasta

b)1-4 aastat

c)5-9 aastat

d)10-14 aastat

e) Üle 15 aasta

2. Palun märgi oma vanus

a) Kuni 30

b) 31-40

c) 41-50

d) 51-60

e) Üle 60

3. Kas tunnete, et olete saanud piisavalt koolitusi MTA ülesannete täitmiseks? 1- kindlasti mitte, 2- pigem mitte, 3- nii ja naa, 4- pigem jah, 5- jah, olen

4. Hinnake oma teadmisi tolli ülesannete täitmisel skaalal 1-5? 1-kasin, 2- rahuldav, 3- hea, 4- väga hea, 5- suurepärane

5. Kuidas saate hakkama tolli tööülesannetega skaalal 1-5? 1-väga halvasti, 2- pigem halvasti, 3- nii ja naa, 4- hästi, 5- väga hästi

6. Kas tunnete, et küsimuste korral saate pöörduda MTA kolleegide poole abi saamiseks?
JAH/EI

7. Kuidas hindate abi saamist? 1- ei saa üldse, 2- vahest harva, 3- saan alati

8. Kui tihti tavaliselt pöördute MTA kolleegide poole abi saamiseks? 1- ei pöördugi, 2 - harva, kuid mõnes vahetuses on vaja, 3 - üsna sageli, kuid mitte igas vahetuses, 4 - üks kord vahetuse jooksul, 5 - rohkem kui kord vahetuse jooksul

9. Kas operatiivinfo teiselt ametkonnalt jõuab Teieni piisavalt kiiresti? 1- väga aeglaselt, 2- võiks kiiremini liikuda, 3- piisavalt kiiresti
10. Kas tunnete, et selline sünkroniseeritud tööprotsess on keeruline Teie jaoks? JAH/EI
11. Kas tolli ja piirivalve praegune tööprotsess ja tööjaotus on loogiline? 1- üldse mitte, 2- pigem mitte, 3- nii ja naa, 4- pigem jah, 5- jah, on küll
12. Kuidas on muutunud piiriületuse kiirus ametkondade tööülesannete jagamise tulemusel? 1 - läks oluliselt aeglasemaks, 2 - läks natuke aeglasemaks, 3 - pole muutnud, 4 - läks natuke kiiremaks, 5 - läks oluliselt kiiremaks
13. Kas Teie arvates on PPA ja MTA ülesanded jaotatud õigesti? JAH/EI
14. Kui vastasite eelmisele küsimusele "EI", siis põhjendage palun paari sõnaga.
15. Milliseks hindate oma töökoormust peale integreeritud piirikontrolli? 1 - läks oluliselt väiksemaks, 2 - läks natuke väiksemaks, 3 - pole muutunud, 4 - läks natuke suuremaks, 5 - läks oluliselt suuremaks
16. Milliseid probleemkohti tooksite välja oma tööülesannetes?
- a) Pole ühtegi probleemkohta
 - b) Liiga suur töökoormus
 - c) Ebaselged tööülesanded
 - d) Vähene operatiivinfo vahetamine ametnike vahel
 - e) Palgalõhe ametkondade vahel
 - f) Vähe koolitusi
 - g) Keerulised suhted juhtkonnaga
 - h) Muu
17. Kas Teie arvates võiks sellist koostöö vormi võtta kasutusele ka teistes Eesti piiripunktides? JAH/EI
18. Kui vastasite eelmisele küsimusele "EI", siis põhjendage palun paari sõnaga.
19. Siia võite lisada soovi korral veel oma mõtteid ja ettepanekuid. (Vabatahtlik)