

SISEKAITSEAKADEEMIA

Joosep Kaasik

**KOGUKONNAKESKNE
POLITSEITÖÖ**
Ülevaade teoriast ja praktikast

ÕPIK

Tallinn 2007

Autor: Joosep Kaasik
Küljendus: Sisekaitseakadeemia
Kaane kujundus: Indrek S. Einberg
Trükk: Printon OÜ

ISBN 978-9985-67-153-5

Sisekaitseakadeemia kirjastus
Kase 61, Tallinn, 12012,
juuni 2008

SISUKORD

Sissejuhatus	5
1. Kas kogukonnakeskne politseitöö või piirkondlik politseitöö	7
2. Kogukond kui kooslus ja selle seos politseitööga	11
3. Kogukonnakeskse politseitöö mõiste	16
4. W. M. Oliveri käsitus kogukonnakesksest politseitööst	23
4.1. Strateegiliselt orienteeritud politseitegevus	23
4.2. Naabruskonnale orienteeritud politseitegevus	25
5. Probleemile orienteeritud politseitegevus	29
6. Lähipolitsei ja muud kogukonnakeskse politseitööga seotud mõisted	40
7. Kogukonnakeskse politseitöö probleemid ja kriitika	45
8. Kogukonnakeskse politseitöö korraldamine ja müüdid	52
9. Kogukonnakeskne politseitöö kui strateegiline eesmärk Eestis	59
10. Organisatsioonilised eeldused kogukonnakeskse politseitöö	69
rakendumiseks ja imago roll	
11. Järelevalve ja kontroll kogukonnakeskse politseitöö eesmärkide	76
täitmise üle tegevuse hindamine	
12. Piirkondliku politseitöö areng Eestis 1991 - 2007	81
13. Näiteid piirkondliku politseitöö korralduse muudatustest Eesti	89
politseiprefektuurides 2001-2004	
14. Koostöö kogukonnaga piirkondliku politseitöö korraldamisel	108
15. Kogukonnakeskse politseitöö korraldamine teistes Euroopa riikides	118
Kokkuvõte	132
Lisa	136
Allikmaterjalid	193

SISSEJUHATUS

Viimasel ajal on toimunud Eesti avalikus halduses palju muudatusi, mille eesmärgiks on leida uusi ning paremaid meetodeid tasakaalustatud regionaalse arengu tagamiseks. Need on tingitud mitmest asjolut: üheks olulisemaks põhjuseks on kuulumine Euroopa Liidu liikmete hulka, kuid muutuste eesmärgiks on ka avaliku halduse efektiivsemaks muutmine ja juhtimise tõhustamine.

Ka politseiorganisatsioonis on toimunud palju ümberkorraldusi ja uuendusi. Üheks olulisemaks neist võib pidada kindlasti endiste maakondlike politseiprefektuuride liitmist suuremateks regionaalseteks politseiprefektuurideks alates 1. jaanuarist 2004. Selle peamise eesmärgina on muudatuste algatajad nimetanud võimalust kokku hoida haldamiskulusid ja tuua juhtimine Politseiametist lähemale tegelikule tööle ehk siis regionaalsele tasandile. Sarnased muutused on tänaseks toimunud ka teistes riigiasutustes (Päästkeskused, Maksu- ja Tolliamet, prokuratuur, kohtute süsteem jne). Üheks eeltoodud ümberkorralduste eesmärgiks oli prefektuuri rolli suurendamine igapäevase politseitöö korraldamisel, et oleks võimalik senisest enam arvestada regionaalset eripära ning kohaliku kogukonna nõudmisi. See on üheks eelduseks kogukonnakeskse politseitöö toimimisel. Käesolev õpik käsitleb nimetatud meetodi teoreetilisi aluseid ja tegevuse korraldamist kohalikul tasandil ehk kogukonnakesket politseitööd (laiemalt maailmas kasutatav ja tuntud mõiste *community policing* [kogukonnakeskne politseitöö/-tegevus]).

Sama suund on võetud kogu Euroopa korrakaitseorganisatsioonides. Reageeriv politseitöö on asendumas üha suuremas osas ennetavaga tööga. Kogukonnakeskne politseitöö on ka Eestis arenemas. Politseipeadirektori käskkirjaga on kinnitatud piirkondliku politseitöö juhend, kus on sätestatud selle üldised eesmärgid ja tegevused. Seetõttu on vaja õppematerjali, mis käsitleks meetodi laiemat teoreetilist tausta ja selle praktilise rakendamise võimalusi kohapealsetes struktuuriüksustes.

Õpiku eesmärk on aidata asjahuvilistel - nii politseinikel kui ka koostööpartneritel - saada informatsiooni uuenenud politseitöö põhimõtetest (kogukonnakeskne politseitöö, probleemile suunatud politseitöö) Euroopas ja mujal maailmas ning analüüsida tänast olukorda politseitöö korraldamisel ka Eestis. Selgitatakse piirkondliku politseitööga seotud põhimõisteid ning tuuakse välja erinevaid töökorralduse võimalusi. Samuti heidetakse põgus pilk polit-

seitegevuse lähiajaloole. Õpiku aluseks on autori 2005. aastal Tallinna Tehnikaülikoolis edukalt kaitstud magistritöö „Soovitused piirkondliku politseitöö korraldamise tõhustamiseks“. Uurimistöös raames koguti materjali ja analüüsi Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi KOV) liitude esindajate ja piirkonnapolitseinike teadlikkust, ettekujutust piirkondliku politseitöö olemusest ning ootustest ja tegevusest kohalikul tasandil. Õpikus kasutatakse nii Eesti kui Euroopa riikide politseijuhtide seisukohti, mis koguti 2004. aastal intervjuude kaudu. Uuringu tulemused on avaldatud õpiku lisas. Kuna valdkond on väga lai, ei ole käesolevas õpikus võimalik kõiki teemasid väga põhjalikult käsitleda. Seetõttu on mõni peatükk pigem sissejuhatuseks käsitletavale teemale ja põhjalikuma ülevaate saamiseks tuleb pöörduda teiste materjalide poole.

Võib väita, et kogukonnakeskse politseitöö mudel ei ole veel Eestis tervikuna päriselt rakendunud ning paraku on politseiametnike ja KOV liitude teadlikkus ning ettekujutus selle olemusest ja oma rollist töös korraldamisel kohati erinev. Samas saab üldistavalt öelda, et Eesti piirkondliku politseitöö eesmärgid ei erine oluliselt välisriikide kogukonnakeskse politseitöö eesmärkidest. Õpik ei anna üldiseid ja kõigile sobivaid soovitusi piirkondliku politseitöö tegemiseks, samas peaks sealt saama mõtteid, mis aitavad leida võimalusi selle arendamiseks. Kogukonnakeskse politseitöö üks oluline tunnus on see, et tegevus tuleb korraldada vastavalt kohaliku piirkonna vajadustele ja probleemidele. Seetõttu tuleb ka väikeses Eestis arvestada regionaalseid eripärasid – ei ole olemas ühtset kõigile sobivat töökorralduse varianti.

Õpiku teoreetilises osas on refereeritud mitme antud valdkonda põhjalikumalt uurinud teadlase seisukohti ning kasutatud erinevaid näiteid laiast maailmast. Loodetavasti aitab see paremini orienteeruda mõistete rägastikus ning leida uusi ideid kogukonnakeskse töö rakendamiseks. Õpiku koostamise ajendiks oli asjaolu, et täna puudub ühtne eestikeelne õppematerjal, mis annaks ülevaate kogukonnakeskse politseitöö teoreetilistest alustest ja praktilise rakendamise kogemusest üle maailma. Oleme tegelikult ju aastaid rääkinud mõistest, mille sisu teavad vaid väga vähesed.

Iga peatüki lõpus on mõned ülesanded, mille lahendamine peaks aitama teoreetilisi seisukohti praktilise eluga siduda. Nende lahendamisel ei ole õigeid ja valesid vastuseid, kuid need aitavad siiski selgust saada, kas loetud materjalist on aru saadud.

1. KAS KOGUKONNAKESKNE POLITSEITÖÖ VÕI PIIRKONDLIK POLITSEITÖÖ?

Tänapäevane politseitöö paneb üha rohkem rõhku ennetavale tegevusele. Ennetava töö ja politsei ning kodanike vaheliste suhete tähtsust on rõhutanud Londoni metropolipolitsei looja sir Robert Peel juba 1829. aastal: "Ühiskond tegutseb iseenda politseinikuna, mõned selle liikmed teevad seda kogupäeva tööna, vorm seljas, teised oma vabal ajal, ühiskonna püsimise ja heaolu tagamiseks" (Virta 2000:45).

Alates 1991. aastast on Eesti Politseis toimunud pidev areng ja mõistete tähendus mõnevõrra muutunud. Samuti on mitmetes teistes riikides arendatud edasi kogukonnakeskse politseitöö ideed ja sellest on välja kasvanud hulk samasse valdkonda kuuluvaid mõisteid. Õpikus kasutatavatest mõistetest paremaks arusaamiseks ja käsitletava teema piiride määratlemiseks on vajalik selgitada nende päritolu ja kasutamise põhimõtteid. Eelkõige tulevad järgnevalt kõne alla enam kasutusel olevad määratlused olulisematest kogukonnakeskse politseitööga seotud põhimõistetest nii Eestis kui ka mujal. Parema kontakti saavutamiseks elanikega on vajalik korraldada politseitööd piirkondlikul alusel.

Kuna Eestis on politseis ametlikult kasutusel mõiste piirkondlik politseitöö, siis on otstarbekas alustada selle selgitamisest. Piirkondlik politseitöö ongi politsei tegevus kohalikul tasandil. Eestis on väikseim territoriaalne jaotus politseitegevuses konstaablipiirkond. Hetkel on kohaliku politseitöö korraldamise üheks aluseks politseipeadirektori 3. jaanuari 2005 käskkirjaga nr 1 kinnitatud Piirkondliku politseitöö juhend. Esmakordselt võeti mõiste piirkondlik politseitöö (edaspidi PPT) kasutusele politseipeadirektori 28. juuni 2001 käskkirjaga nr 122 kinnitatud eelmises samanimelises juhendis, millest hiljem valmis uus versioon. Enne seda oli valdkonda reguleerinud politseipeadirektori 19. märtsi 1998 käskkirjaga nr 72 kinnitatud Konstaabliteenistuse juhend. Uue juhendiga tühistati osaliselt varem kehtinud juhend ja laiendati valdkonda, tuues sisse uusi mõisteid. Juhend on välja töötatud kaas-aegse politseitöö põhimõtete alusel. Eelmised dokumendid püüdsid tuua konstaabli tegevusse üksikasjalikku regulatsiooni ehk muutsid konstaabli tegevuse juhtkonnale paremini kontrollitavaks ja jälgitavaks. Tegelikult olid need juhendid pigem keskendunud protsessile, mitte tulemusele või probleemide lahendamisele. Põhiline areng on toimunud siiski alates 2001. aastast – tegemist on olnud hüppeliste muudatustega kogukonnale suunatud töös.

Esimese PPT juhendi koostamisel oli ilmselgelt kasutatud 2000. aastal Sisekaitseakadeemia välja antud ja Soome politsei uurijate Hannu Kiehelä ning Sirpa Virta toimetatud politseiõpikute sarja kuuluvat artiklite kogumikku "Lähipolitsei kui lähenemisviis". Seda kinnitas ka juhendile lisatud Piirkondliku politseitöö hindamise metoodika, mis on väljavõte eespoolnimetatud politseiõpikust. Politseiõpik oli esimene taoline eestikeelne kogumik, mis sai suure tähelepanu osaliseks ja oli oluliseks sammuks uudsel lähenemisel politseitööle.

Varem tähendas piirkondlikku tegevust vaid konstaablitöö. Kehtinud konstaabliteenistuse juhend pani kohustuse jagada territoorium (võttes aluseks elanike tihedust ja muid asjaolusid) konstaablipiirkondadeks, mida teenindas konkreetsele piirkonda käskkirjaga määratud (üks) konstaabel. Konstaabel lahendas praktiliselt kõiki piirkonna probleeme, mis politseilist sekkumist nõudsid. Juhendi järgi konstaabel on politseiametnik, kes esindab politseid temale kinnitatud konstaablipiirkonnas ja täidab seal politseile pandud ülesandeid.

PPT juhendi esimene punkt avab mõiste olemuse:

Juhendiga sätestatakse kogukonna vajadustest lähtuv ja probleemide lahendamisele keskendatud politsei tegevus konkreetse piirkonnas (edaspidi piirkondlik politseitöö). (PPT juhend 2005, p 1)

Seega on Eestis käesoleva uurimuse autori arvates piirkondliku politseitöö mõiste all silmas peetud praktiliselt sama, mis sisaldub kogukonnakeskse politseitöö/-tegevuse ehk *community policing* mõistes. Edaspidi käsitletaksegi neid enamasti sünonüümidenä. Samas tuleb aga siiski silmas pidada asjaolu, et piirkondlik politseitöö on mõnevõrra kitsama tähendusega kui kogukonnakeskne politseitöö. PPT hõlmab Eestis kogukonnakeskse politseitöö tegemist kindlaksmääratud piirkonnas ja ametnike poolt. Kogukonnakeskne politseitöö on laiem mõiste ning hõlmab kogu politsei tegevust, mille eesmärgiks on pakkuda politseiteenust kogukonna vajadustest lähtuvalt. PPT eesmärk on juhendis kirjeldatud nii:

Piirkondliku politseitöö eesmärk on lähendada politseid kogukonnale, s.o arendada ja süvendada politsei, kogukonna, asutuste, ühenduste ning kohalike omavalitsuste koostööd ja infovahetust, et lahendada kogukonna turvalisust häirivad probleemid piirkonnas ning selle tulemusel tagada avalik kord ja suurendada üldist turvalisust. (PPT juhend 2005, p 3)

Eesmärk - luua koostöös eeldused turvaliseks elukeskkonnaks - on sisuliselt sarnane kogukonnakeskse politseitöö üldiste eesmärkidega.

Et paremini selgitada PPT olemust, võib siinkohal näitena tuua ka erinevate

ametnike seisukohad, mis pärinevad 2004. aastal õpiku koostaja poolt läbi viidud intervjuudest. Intervjuueriti Eesti politseijuhte, Euroopa riikide politseijuhte ja kohaliku omavalitsuse esindajaid. Uuringu kohta sisalduvad põhjalikumad andmed õpiku lisas. Eesti politseijuhid kasutasid peamiste PPT mõistet iseloomustavate märksõnadena:

- isikustatud politseiteenuse osutamine kindlas piirkonnas
- kohaliku info valdamine
- kohalike elanike vajaduste arvestamine
- ennetustegevus
- koostöö KOV-i või kogukonnaga
- kohalike probleemide lahendamine
- turvalisuse tagamine

Kusjuures kõige rohkem esinesid intervjuudes esimesed kolm varianti. Euroopa erinevate riikide politseijuhid aga selgitasid kogukonnakeskset politseitööd järgmiste märksõnadega:

- koostöö KOV-i või kogukonnaga
- isikustatud politseiteenuse osutamine, kontakt elanikega
- kohalike probleemide lahendamine
- turvalisuse või turvatunde tagamine
- kohaliku info valdamine
- usalduse tõstmine ja politsei lähendamine elanikkonnale
- ennetustegevus
- nähtavuse suurendamine
- kohalike vajaduste arvestamine

Kõige rohkem esinesid nende intervjuudes esimesed neli märksõna. KOV esindajate seisukohad olid politseijuhtidest veidi erinevad ja nad nimetasid PPT oluliste tunnustena ära:

- turvalisuse ja (avaliku) korra või turvatunde tagamine
- politseiteenus kohalikul tasandil, selle kättesaadavus
- kohaliku info ja olude valdamine
- koostöö ja infovahetus KOV-i ning teistega
- ennetustöö
- usalduse tõstmine
- nähtavus

90% intervjuueritavaid nimetasid ära esimese märksõna. Sagedamini esinesid veel ülejäänud allajoonitud väited.

Eesti keelde on aga raske tõlkida sõna *policing*. See tähendab põhimõtteliselt politseiliste ülesannete täitmist ehk ka politseitegevust või politseitööd. Täp-

set vastet aga eesti keeles ei ole. Seega kasutatakse järgnevalt *policing* vastena nii politseitööd kui ka politseitegevust.

Parema selguse huvides tuleb aga järgnevalt veidi põhjalikumalt lahti selatada kogukonna mõiste.



OLULINE TEADA: Eestis kasutatava mõiste piirkondlik politseitöö sisu vastab üldiselt oma eesmärkide ja olemuse poolest rahvusvaheliselt tuntud kogukonnakeskse politseitöö [*community policing*] põhimõtetele, kuid on veidi kitsama tähendusega, sest hõlmab vaid kindlaksmääratud ametnike tegevust konkreetses piirkonnas.

Ülesanne

1. Milline on konstaablipiirkondade jaotus sinu kodulinnas või vallas?
2. Anna hinnang piirkondade sellisele jaotusele. Kas see on õigustatud? Mida teeksid teisiti, kui sul oleks võimalus olukorda muuta (sul on kasutada sama ametnike hulk)? Põhjenda.
3. Kas piirkonda teenindab üks konstaabel või enam? Kas tunned piirkonnakonstaablit? Kust saaksid täiendavat teavet?

2. KOGUKOND KUI KOOSLUS JA SELLE SEOS POLITSEITÖÖGA

Sõnaraamatutes on sõnal *community* palju tähendusi (näiteks üldsus, ühiskond, kooslus, kooskond, kogukond jms). Rääkides politseitööst, on eesti keeles võetud kasutusele sõna kogukond. „Longman Dictionary” annab ühe tähendusena – grupp inimesi, kes elavad koos ja/või on ühendunud jagatud huvide, usu, rahvuse jms kaudu. Samas on tähendusena välja pakutud veel suletus, tihedus [*closeness*], lähedus [*nearness*], sarnasus, samalaadsus [*likeness*] („Longman Dictionary of Contemporary English” 1978 sub *community*).

Kogukonna mõiste täpne defineerimine ei ole sugugi lihtne. Seda on püüdnud teha paljud teadlased. Üheks kogukonna teooria loojaks võib sotsioloogide arvates pidada tuntud sotsioloog Ferdinand Tönniest. Tema teos „Gemeinschaft und Gesellschaft” ilmus esmakordselt 1887. aastal ning see on olnud kogukonda puudutavate ideede allikaks. Inglise keelde tõlgituna on selle teose pealkirja üks variant „Community and Society” (Bell & Newby 1971:23-24), kuid Oxfordi ülikooli professor Jose Harrise toimetatud tõlge kannab näiteks pealkirja „Community and Civil Society” (Tönnies 2001). Eesti keeles võiks selle teose pealkiri olla „Kogukond ja (tsiviil)ühiskond”. Tönnies vastandas kogukonna ja ühiskonna mõiste. Ta väitis, et igasugune sotsiaalne koosseksisteerimine, mis on sõbralik, mugav ja teistest eristuv või suletud, tähendab kogukonda. Kogukonda on inimesed koos oma lähedastega ühendatud alates sünnimomendist. Kogukonnast minnakse ühiskonda nagu võõrale maale. Ühiskond on avalik sfäär. Ühiskond on mehaaniline agregaat, mis on üles ehitatud kirjutatud reeglitele ja kokkulepetele. (Tönnies 2001:18-19)

Praegusel ajajärgul on kogukonna roll vähenenud, oleme globaliseerumise teel. Seda arvestades on mõistetav ka mõne autori poolt esitatav küsimus: kust me leiame sellise väikese, lihtsa, jagamatu, kihistumata ühtse koloonia, kes on ühendatud kokkuleppelise moraali ümber? Kas sellisel kujul traditsioonilist kogukonda on võimalik tänapäeval leida? (Strecher 1999:75) Samas võib aga Ameerika Ühendriikidest tuua kõigile tuntud näiteid erinevatest sisse-rännanud rahvusgruppidest moodustatud koosluste kohta, mis on tekkinud ühiste traditsioonide ning ühise kultuuritaustaga inimeste koondumisel (hiinalinnad jms).

Kuid kogukonna juurte leidmiseks Eestis tuleb vaadata sajanditetagust minevikku ehk külakogukonna arengut. Ajaloouurijate Troska ja Tarkiaineni kä-

sitluses oli küla Eestis, nagu ka kogu Euroopas, paljude sajandite vältel majanduslik ja sotsiaalne tervik, mille moodustasid omavahel tihedas seoses olevad talud (üksikperede majapidamised ja nendest peredest koosnev kogukond). Küla kolm põhitunnust olid: kogukond, kogukonna kasutuses olev maa e külasarnase ja asula perede eluaseme kogumina. Teadlased peavad võimalikuks, et 13.-16. sajandini olid näiteks paljud Lõuna-Eesti hajaasustuse piirkonna külad eeskätt haldusüksused, mille piires peeti arvestust talupoegade majapidamiste ja kohustuste üle. Hiljem hakkas kogukondlik organisatsioon pärisomandi tekke ja talude kruntimisetõttu sellisel kujul lagunema. 19. sajandiks olid talurahva omavalitsusüksusteks seadusega moodustatud vallakogukonnad. Veel hiljem tulenes külade kokkukuuluvus enam traditsioonidest ja ühistegevus toimus mitmesugustes majandusühistutes ja kultuuriseltsides. Küla kogukondlikust elulaadist püsisid kuni 20. sajandini talgud, kalurite koostöövormid ning muu sarnane ühistegevus. (Troska 1998:248-263; Tarkiainen 2000:119-120) Samal ajal toimusid muutused ka linnades ja muudes asulates – tööstuse arengu tõttu suurenes nn töölikogukond. 19. sajandi I poolel rajati Eestis mitmeid vabrikuid, mille ümber hakkas koonduma ka töölisasustus. (Mäsak 1998: 615-620) Linnastumine on jätkuv tendents. Uuringud näitavad, et Eesti linlasele on iseloomulik, et ümberasumine toimus peamiselt esimese iseseisvusaja jooksul ja ka pärast sõda (Johansen 1998:645). 20. sajandi keskpaigaks kujunes Eestis valdavalt hajutatud asustus. Pärast NSVL-i anneksiooni jäid külad püsima üksnes asulatena. Väiksemad ja tühjaks jäänud külad ühendati või liideti suurematega. Paljude külade hoonestus on säilinud tänu nende kasutuselevõtule suvilatena, kuid säilinud on ka vana elanikkonda. Tänapäeval on külaelul taas veidi aktiviseerunud ja kohalikud inimesed käivad rohkem läbi. (Troska 1998:263-265) Kogukonna olemus on olnud Eestis läbi aastasade erinev. Algselt oli see enam maaga ja selle kasutamisega seotud, hilisemal ajal aga rohkem traditsioonidel põhinev inimeste kogum.

On üsna ilmne, et kogukonda selle traditsioonilises kitsamas tähenduses on tänapäeval raske leida nii Eestis kui ka mujal riikides. See teeb omakorda raskeks ka kogukonna määratlemise politseitöö jaoks. Peeter Järvelaid räägib tänapäeva Eesti ühiskonnast kui äärmiselt individualistlikust, mille sotsiaalsed sidemed nõrgenevad pidevalt (2002:19). Ka C.B. Klockars (1999:435-437) väidab, et tõelisi kogukondi tänapäeval ei eksisteeri või siis esineb väga harva. Tänapäeva kogukonnad tegelevad iseenda turvamisega ja ei olegi eriti huvitatud koostööst politseiga. Näitena toob ta suured ülikoolid, kus on oma turvajõud ja õiguslikud süsteemid, millega kaitstakse üliõpilasi politsei ametliku järelevalve eest. Samas väidab ta, et on olnud juhtumeid, kus USAs politsei tegevuse ja kuriteohirmu koosmõjul on tekkinud uued kogukonnad. Ühised

probleemid on aidanud politseil inimesi kokku tuua. Kuigi me ei pruugi leida tõelist ja algupärast kogukonda, on käesoleva õpiku koostaja siiski veendunud, et inimesed on valmis politseiga koostööd tegema. Elatakse ju ikkagi piirkondades ning ollakse seotud teatud huvidega - seega võib väita, et kogukonnad on vähemalt politsei jaoks mingil kujul olemas. Sirpa Virta Soome Kõrgemast Politseikoolist on seisukohal, et

“Kogukonna mõiste on mitmetähenduslik ja ebamäärane, seda kasutatakse üldnimetusena mitmesuguste ühiskonnarühmade kohta. Mõiste valdkond võib kõikuda tervest inimkonnast paari kolme inimeseni ja territoriaalne ulatus on maakerast ühe leibkonnani. Empiirilise kogukonnauurimise kindlaks kujunenud mõistelise jaotuse kohaselt on kogukond:

- territoriaalselt piiratud üksus,
- sotsiaalse koosmõju üksus või
- ühtekuuluvustunde ja muude sümboolset seost kinnitavate nähtuste üksus.” (Virta 2000:67)

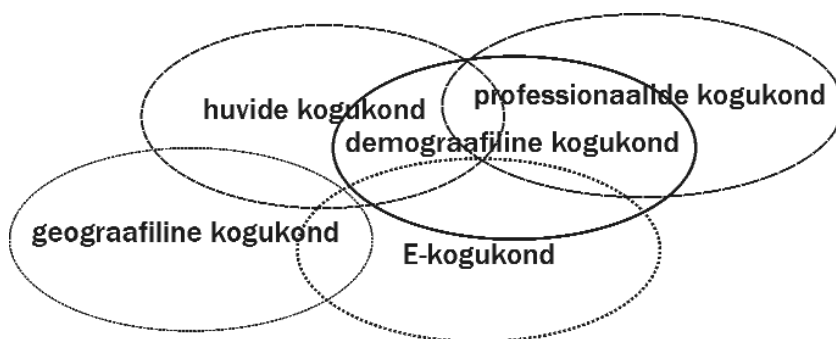
Virta väide toetab seisukohta, et mõistet “kogukond” on kasutatud laias tähenduses erinevates kontekstides, kuid antud teema piires tuleb vaadata mõistet kitsamalt ehk empiirilise kogukonnauurimise mõistena. Trojanowicz ja Bucqueroux on väitnud, et rääkides kogukonnakesksest politseitööst, tuleb “kogukonna” mõiste tähendust vaadelda selles kontekstis. Kogukonna mõiste on ajas muutunud. Minevikus oli kogukonna defineerimine lihtsam, kuna tänapäeval aset leidnud tehnoloogilised, majanduslikud ja infovahetusega seotud muutused on olulist mõju avaldanud sotsiaalsele elule ja muutnud ka tänapäeva kogukondade olemust. Nad on kasutanud kahte kontseptsiooni: geograafiline kogukond [*geographic community*] ja huvide kogukond [*community of interest*].

Geograafilise kogukonna all peetakse silmas füüsilist piirkonda, milles inimesed või kogukonna liikmed vastastikku üksteist mõjutavad. Huvide kogukond on aga orienteeritud ühistele huvidele, nagu näiteks professionaalide kogukond, üliõpilaste kogukond, politseinike kogukond jne. Trojanowicz ja Bucqueroux' väidavad ka, et geograafiline tugev kogukond omab suuremat mitteformaalset sotsiaalset kontrolli. Nii nagu perekonnaga, mis vahel killustub ja laguneb, juhtub ka kogukonnaga. Naabritest saavad nimetud võõrad ja kogukonnasisene kontroll nõrgeneb. Moodne kommunikatsioon muudab kogukonnad rohkem huvidekeskseks. 1960ndatel oli sama asjaolu ka oluliseks põhjuseks vägivallaga seotud kuritegude järsule kasvule (Trojanowicz, Bucqueroux 1998a:51-52; Trojanowicz jt 1998b:62).

Mõned autorid on lisaks huvide ja geograafilise kogukonna mõistele erista-

nud veel ka demograafilist kogukonda [*demographic community*]. See hõlmab inimesi, kes jagavad teatud ühiseid demograafilisi kategooriaid või iseloomujooni. Näiteks võib siin tuua vanuse (vanurid, noorukid), soo (mehed, naised) või rahvuse. Kuid samas rõhutatakse, et igaüks võib olla mitme erineva kogukonna liige (Watson jt 1998:37). Nende seisukohtadega võib üldjoontes nõustuda. Näitlikku kogukondade jaotust illustreerib joonis 1. Eestis on PPT juhendi järgi mõiste all silmas peetud peamiselt geograafilist kogukonda: konkreetse piirkonna elanikud, kes on omavahel seotud ühise territooriumi või muude mõjurite kaudu (PPT juhend 2005, p 2). Sarnaselt on politsei jaoks kogukonda defineerinud USA politseitöö uurijad Miller ja Hess, kelle arvates on kogukond kindel politsei või teiste õiguskaitseorganite poolt teenindatav geograafiline piirkond. Samas väljendab kogukond integreerituse, jagatud väärtuste ning „meie”-tunnetust (1994:50-51).

Lisaks võiks infoühiskonnas üha enam eristada n-ö e-kogukonda. Sellel aga puuduvad tänapäeval enamasti geograafilised tunnused ehk et tegemist on inimestega, kel on võimalus arvuti vahendusel suhelda teiste omataolistega kogu maailmas ja geograafiline paiknemine ei oma tähtsust. Samas võib teatud juhtudel siiski rääkida rahvuslikest tunnustest, mis on seotud konkreetse riigiga. Ühised jooned võivad e-kogukonnas olla veel vanus, keeleoskus, huvid jms. Näitena võib siin tuua noored, kes suhtlevad erinevates jututubades eakaaslastega teises maailmanurgas. Seega võib tegemist olla ka ühe huvide või siis demograafilise kogukonna alaliigiga. E-kogukonna kaasamise ja mõjutamise võimalused on Eestis politsei tegevuses seni suhteliselt vähesel määral kasutamist leidnud ning see on suur väljakutse lähitulevikuks.



Joonis 1. Kogukondade võimalik jagunemine ja omavaheline lõikumine

Igapäevases tegevuses kuuluvad seega paljud meist erinevatesse kooslustesse, millel võivad olla erinevad huvid (joonis 1). Mõiste „kogukond” on olemuselt nii lai, et seda ei saa üheselt defineerida.

Mõned teadlased väidavad, et

“...ei ole võimalik selgelt defineerida mõistet kogukond ning see on võib olla ka kasutu üritus. Võimest leida üks ja konkreetne definitsioon kogukonnale ei ole kasu kogukonnale suunatud politseitöös, kuna selle jaoks on alati olemas kogukonnad, mis sisaldavad omakorda kogukondi...” (Oliver 2001:237).

Kindlasti peab aga iga politseinik omama üldist ülevaadet sellest, mida kogukonna all mõistetakse. Keegi ei pea suutma mõistet täpselt defineerida, kuid vajalik on võime tabada kogukonna üldise kontseptsiooni olemust. Eelkõige peavad seda teadma konstaablid kui piirkondliku politseitöö tegijad, kuna rääkides kogukonnakesksest tegevusest, ei ole võimalik tööd teha, saamata aru, mis on kogukond.



OLULINE TEADA: Kogukondi võib olla erinevaid (*geograafiline, huvide kogukond, demograafiline, e-kogukond jne*). Need on inimeste grupid või kooslused, mida seovad ühised tunnused. Igas kogukonnas võib eristada omakorda väiksemaid kogukondi ning inimesed võivad samaaegselt kuuluda mitmesse kogukonda. Politseitöös seostatakse kogukonda enamasti konkreetse piirkonnaga..



1. Milliseid kogukondi võib eristada sinu elukohas või tööpiirkonnas?
2. Milliste kogukondade liikmeks loed iseennast?
Miks?
3. Millised ootused on sinu loetletud kogukondadel politsei tegevuse osas? Leia erisused kogukondade ootustes ja põhjenda neid.
4. Millised muutused on toimunud sinu poolt välja toodud kogukonnas viimase 10 aasta jooksul?
5. Kuidas kasutaksid politseitöös ära e-kogukonda?

3. KOGUKONNAKESKSE POLITSEITÖÖ MÕISTE

Community policing e kogukonnakeskse (kogukondliku) politseitöö (politseitegevuse) mõiste on viimasel aastakümnel palju tähelepanu pälvinud. See mõiste on tegelikult pärit Inglismaalt ja Ameerika Ühendriikidest. 1980ndate alguses jõuti arusaamiseni, et traditsiooniline reageeriv politseitöö mudel ei anna soovitud tulemust. George L. Kelling ja Mark H. Moore ise loomustavad muutustele eelnevat perioodi järgmiselt: “Kõik oli politsei jaoks negatiivne 1970ndate lõpul ja 1980ndate alguses...”

Kuid samas hakkas politsei sellel ajajärgul saavutama ka teatud edu, mida esialgu vaevalt märgati. Jalgsipatrull kogus populaarsust ja paljudes kohtades nõudis selle laiemat rakendamist elanikkond ja ka kohalik võim. Alustati mitmesuguste projektidega kuriteohirmu vähendamiseks, suunati jõud probleemsetesse kohtadesse (Kelling&Moore 1996:86).

Kogukonnakeskse politseitöö defineerimisega on vaeva näinud paljud teadlased. Tihti jõutakse järeldustele, mis see ei ole, aga mitte selgusele, mis see on. Alustuseks üritame vaadata konkreetset näidet, milles olulised reageeriva ja kogukonnakeskse politseitöö erinevused hästi välja tulevad. Parim seniloeatud käsitlus on õpiku autori arvates ära toodud ühe ise seda tööd teinud ja juhtinud USA politseiametniku Howard Rahtzi raamatus. See on väga praktiline, lihtne ning äärmiselt tabav võrdlus (2001:18-23). Järgnevalt püütakse tema näiteid edasi anda mõnevõrra lühendatult ning meie oludele kohandatud kaasuse kujul. Kujutagem ette, et meil on kaks kindlas piirkonnas oma igapäevast tööd tegev patrupolitseinikku. Nimetagem neid reageerivaks Jaaniks ja kogukonnakeskseks Peetriks. Oletame, et tegemist on suvise aja ja palava ilmaga ning tegevus toimub keskmise suurusega linnas.

Kaasus 1. Jaan esindab traditsioonilist politseitöö stiili.

Pärast instruktaazi läheb Jaan oma patrullauto juurde, paneb ette päikesepriidid, lülitab konditsiooneeri maksimumvõimsusele, keerab aknad üles ja pöörutab tänavale.

Jaoskonna hoovist vaevalt välja saades tuleb esimene väljakutse naabritevahelisele tülele. “Pagan võtaks,” mõtleb ta “olin seal ju alles eelmisel nädalal”. Jaan sõidab kohale ja eraldab kõigepealt tüliosa lised üksteisest. Kui viimased on lõpuks valmis oma seisukohti selgitama, löikab Jaan järsult nende püüdlused: “Ma ei ole siin selleks, et kuulata teie mõttetuid argumente!” ning lisab: “Tean vaid seda, et kui ma peaksin täna õhtul teie pärast veel kord siia tulema, siis viin mõlemad arestimajja!” Ta kammadab mõlemad oma majja ja kannab ette, et on vaba ning probleem sai lahendatud kohapeal (kellegi pretensioone pole). 10 minutit teate saamisest kuni selle lahendamiseni – ülemused peaks rahul olema - töö kiire ja korralik.

Poole kohvijoomise jagu hiljem saab ta järgmise väljakutse. Keegi anonüümne mees on teatanud korda rikkuvatest noorukitest Kase ja Männi tn nurgal. Ta sõidab kohale ning heidab neile autost pika ja paljutähendava “politseiniku pilgu”. Noorukid loivavad vaikselt nurga taha. Jaan teatab juhtimiskeskusele, et noorukid on minema saadetud ning suundub oma “pesa” juurde (vaikne rahulik kohake tänavast eemal), kus saab lõpetada segamatult kohvijoomise ning teha ühe suitsu.

Mõne aja pärast saab ta järgmise ülesande: probleem alarmsüsteemiga. Jaanile on see aadress tuttav. See on jälle too vanamamma - ta jätab alati sisenedes oma alarmi välja lülitamata ja tekitab mõttetut paberitööd. Kui Jaan patrullauto maja ees peatab, on proua Kuusk juba uksele käsi kokku löömas: “Armas aeg, kas ma tõesti tegin jälle midagi valesti?” Jaan täidab vajaliku dokumendi turvafirma tarbeks ja palub vanadaamil hoolikam olla. Jaanil on kiire, anonüümne meesterahvas helistab jälle seoses korda rikkuvate noorukitega samal tänavanurgal, kus mõni aeg tagasi. See kord pidi ühel neist (roheline särgiga poiss) olema ka mingi relvataoline ese.

Jaan jõuab kohale, hüppab autost relv käes välja ning käsutab noorukid kõhuli maha. Esimesena kontrollib ta roheline särgiga poissi. Relva pole. Nagu alati, on anonüümne kodanik valesti näinud. Ta kontrollib kiiresti ära ka teised noorukid ning kuna meie patrullpolitseinik midagi ei leia, saadab nad minema koos ähvardusega, et kui peaks neid õhtu jooksul veel seal nägema, siis lõpetavad nad arestimajas. Jaan suundub tagasi auto juurde kujutades endamisi ette, mida kõike ta selle tundmatu helistajaga teeks. Raskab see ju tema kallist tööaega selliste mõttetute väljakutsetega.

Jaan on just teel oma väljateenitud söögipausile, kui saab raadio teel järgmise väljakutse, et ühel baaril on probleem kahe purjus kliendiga, kelle vahel on puhkenud suurem tüli. Õnneks on selleks ajaks, kui ta kohale saabub, kõik juba jälle sõbrad. Baarmen pistab pea ukse vahelt välja ja näitab Jaanile, et kõik on kombes. Lõpuks ometi paus, ja tal pole isegi vaja autost välja tulla.

Pärast söögipausi sõidab Jaan oma lemmikkohta, kus saab STOP märgi rikkumist kerge vaevaga ära vormistada. On juba kuu lõpp ning mõned trahvid peaks ikka ära tegema, et ülemused rahul oleks. Tunni ajaga tuli neli rikkumist, autojuhid ei peatunud märgi juures. Jaan täidab oma patrullilehe, vaatab muu paberitöö üle ja suundub jaoskonda.

Kaasus 2. Peeter läheneb oma tööle veidi erineval viisil.

Peeter otsib enne instruktaazi üles ametniku, kes just tema piirkonnas lõpetas, et küsida, kas seal vahetuse jooksul ka midagi märkimisväärset toimus. Ta vaatab veel üle andmebaasides oleva info, mis viimase 24 tunni jooksul sellest patrullpiirkonnast laekunud on. Peamiselt pöörab ta tähelepanu toimepandud kuritegudele ja toimunud liiklusõnnetustele ning püüab need kohad meelde jätta.

Pärast instruktaazi kohtub Peeter kriminaalpolitseinikuga ja küsib, kas ka temal midagi huvitavat selle piirkonna kohta rääkida on. Ta esitab sama küsimuse piirkonna eest vastutavale piirkonnanostaablile. Vestlusest selgub, et hiljuti tänaval toimepandud röövimine on üsna “pime asi”, sest midagi peale ühe tunnistaja poolt välja pakutud hüüdnime “Pähkel” teada ei ole.

Peeter võtab oma kohvi ja suundub ühe suure korterelamu poole, mis on pidevaks probleemide allikaks. Tegemist on majaga, mis kuulub ühele omanikule, kes selles kortereid välja rendib. Ta osaleb majaomaniku vestluses ühe võimaliku uue üürnikuga. Vormis politseiniku kohalolek taolistel vestlustel on olnud suureks abiks ja olukord on viimase kuue kuu jooksul tunduvalt paranenud. Peeter on pidanud järjest vähem käima tolles majas väljakutseid teenindamas.

Pärast vestlust patrullimist jätkates märkab ta ühel tänavanurgal gruppi lapsi. Elanikud on kaevanud, et seal pidid kogunema noorukid, kes rikuva korda ja käituvad väljakutsuvalt. Ta läheb autost välja nendega rääkima ning märkab nende hulgas ühte uut poissi, keda varem kohanud pole. Poisil on ka omapärane tätoveering. Pärast lühikest jutuaajamist nendega omab Peeter poisi kohta piisavalt infot (nimi, sünniaeg, elukoht, kool jms). Ta märgib need andmed hoolikalt üles, et sellest ka kohalikku noorsooga tegelevat politseiametnikku teavitada. Ta saadab noorukid minema ning hoiatab

neid uuesti kogunemast. Kui lapsed on lahkunud, läheb Peeter üle tänava vastasasuvasse väikesesse toidupoodi ja vestleb omanikuga. “Ma ei ole seda tätoveeringuga poissi siin varem näinud,” ütleb politseinik. “Kas te teate temast midagi?” Poepidaja vastab: ”On vist mingi raske laps. Elab siit kvartali jagu edasi koos oma emaga. Ühel päeval oli minulgi temaga probleeme.” “Kui temast veel midagi kuulete, andke mulle palun teada,” palub Peeter ja suundub tagasi oma auto juurde.

Väljakutsetevahelisel ajal otsustab Peeter üle vaadata ristmiku, kus toimus avarii, kui tal vaba päev oli. Probleem on ilmne – põõsas on kasvanud liiga suureks ja varjab nähtavust. Ta teeb selle kohta patrull-lehele märkme ja üritab ise või palub vahetul juhil päevasel ajal helistada teehoolduse eest vastutavale ametnikule, et see korraldaks põõsa piiramise.

Kui Peeter on juba oma vahetust lõpetamas, saadab poeomanik, kellega ta enne vestles, sõnumi: “Mulle meenus midagi selle poisi kohta. See ei ole vist eriti tähtis, aga olen kuulnud, et teised noored nimetavad teda pidevalt “Pähkliks””

Ülaltoodud kaasuseid lugedes tekib küsimus, kumba politseinikku tahaksid oma kodukanti patrullima. Kui vajad kiiret abi, kellele loodaksid enam? Arvatavasti tuleb igal politseinikul silme ette mõni kolleeg, kes vastab Jaani või Peetri tegelaskujule. Näide kirjeldab hästi, milline on erinevus reageerival ja ennetaval politseitööl. Vaata lisaks ka Sparrow tabelit erinevuste kohta (ptk 10 tabel 3).

Kuid et paremini mõista, miks ja kuidas peaks kogukonnakeskset tööd tegema, tuleb käsitleda veel veidi teooriat. Üks tuntumaid ja tähtsamaid uuele politseitöö meetodile alust panevaid artikleid oli Kelling'i ja James Q. Wilson poolt esmakordselt 1982. aastal ajakirjas *Atlantic Monthly* avaldatud artikkel “Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety”. See artikkel kirjeldas kuriteohirmu ja selle vähendamist jalgsipatrulle kasutades. Autorid väitsid, et tegelikult ei vähenda jalgsi patrullimine kuritegevust, kuid samas väheneb inimeste subjektiivne hirm selle ees. Samas artiklis puudutasid nad ka nn broken windows efekti – kui kusagil piirkonnas on mingi sotsiaalne korratus (näiteks lõhutud aken) ja see jäetakse parandamata, siis varem või hiljem toob see endaga kaasa ka teisi korratusi (teisi lõhutud aknaid või soditud seinu jne). Selline korratus näitab, et ei hoolita ümbritsevast keskkonnast. Sotsiaalne korratus võib olla ka kogunevad noorukid, kodutud jne. Isegi, kui nad ei pane toime kuritegusid, tekitab see tunde, et ümbruskonnas on rohkem vägivalda ja probleeme. See tekitab inimestes hirmu ja nad on veendunud, et piirkonna turvalisus on vähenenud. Seda vaatamata asjaolule, et tegelikult ei ole kuritegevuse tase tõusnud (Kelling&Wilson 1996:357-363). Kirjeldatud perioodil sai taas tähtsaks eesmärgiks ennetav tegevus.

Et paremini mõista kogukonnakeskse töö juuri, tuleks heita pilk ajalukku. Vaadeldes USA politseitegevuse olemust erinevatel ajajärkudel on Kelling ja Moore eristanud selles kolme ajastut, mida on kokkuvõtlikult esitanud Miller ja Hess (tabel 1).

	Poliitiline ajastu 1840-1930	Reformi ajastu 1930-1980	Kogukonna ajastu 1980 kuni tänapäev
Volitused tegutsemiseks	poliitika ja seadus	seadus ja professionaalsus	kogukonna toetus (poliitiline), seadus ja professionaalsus
Funktsioon	üldised sotsiaalteenused	kuritegevuse kontroll	teenuste laiem pakkumine
Organisatsiooni ülesehitus	detsentraliseeritud	tsentraliseeritud	detsentraliseeritud, töögrupid, maatriksid
Suhe kogukonnaga	lähedane	professionaalne, kaugelolev	lähedane
Taktika ja tehnoloogia	jalgspatrull	preventiivne patrull ja kiire reageerimine väljakutsetele	jalgspatrull, probleemide lahendamine, avalikud suhted
Oodatav tulemus	Kodanik, poliitiline rahulolu	kuritegevuse kontroll	elukvaliteet ja kodanike rahulolu

*Tabel 1. Kolm ajastut USA politseitöös
(allikas: Miller & Hess 1994:13)*

Poliitiline ajastu tähendas ameerika politseinike tihedat seotust poliitikaga. Samas aga elasid politseinikud oma kogukonnas ja olid kõigile tuntud. Tegemist oli nn munitspaalpolitseiga ehk et politseinikud töötasid kohaliku omavalitsuse alluvuses ning olid seepärast väga huvitatud, et neid määranud ametnikud võimul püsiksid. See põhjustas korruptsiooni ja ei olnud eriti efektiivne, mis viis vajaduseni teha muutusi süsteemis. Algas REFORMI ajastu, mida on tihti nimetatud ka PROGRESSI ajastuks. Selle ajastu läbivaks jooneks oli politsei eraldumine poliitikast ning politseinikust sai erapooletu ning professionaalne korrakaitseja. Tekitati distants poliitikute ja ka elanikega. Politsei motoriseeriti ja tehnoloogiline areng võimaldas kasutada sidevahendeid, mis andis võimaluse kiirelt reageerida väljakutsetele. Varasem jalgspatrull asendus tasahilju autopatrulliga. Peamise preventiivse abinõuna nähti patrullimist. Kuuekümnendatel aastatel tõstsid USA-s pead erinevad protestiliikumised ning rahva väljaastumiste jõuga ohjamised töid politseile ebapopulaarsust. Samas kasvas kuritegevus ja inimeste hirm selle ees. Patrullpolitseinikest parimad liikusid edasi kriminaalpolitseisse ning patrullima jäid enamasti probleemsed ametnikud, tegemist oli teatava kompetentsi kriisiga. Paljud ettevõtjad ja inimesed palkasid enda turvalisuse tagamiseks erafirmasid. Süvenes rahulolematuse senise tegevusega ja mõistmine, et politsei üksi on võimetu kuritegevust ohjama. See viis politsei uue tegevusideoloogia künnisele, algas KOGUKONNA ajastu. Paljudes politseijaoskondades hakati võitlusse kuritegevusega enam kogukonda kaasama. Rõhuasetus liikus kuritegevusega võitlemiselt kuritegevuse ennetamisele. (Miller & Hess 1994:8-13) Need ajastud iseloomustavad õpiku koostaja arvates kaudselt kogu politsei arengut maailmas. Politseinike kadumine tänavapildist ja asendamine auto-

dega vähendas vahetu kontakti saamise võimalust kõikjal. See omakorda mõjutas usaldust politsei vastu. Kõik see lõi omalaadse kriisisituatsiooni, mis sundis politseinikke kõikjal maailmas oma tegevuse põhimõtteid ümber vaatama. Samas tuleb silmas pidada, et tegemist ei olnud mingi üldise doktriini muutumisega. Muutused algasid kaheksakümnendatel aastatel mõne jaoskonna kaupa peamiselt Põhja-Ameerikas ja Inglismaal. Mõned muudatustest olid edukamad ja mõned ebaõnnestusid. Järk järgult tekkisid esimesed katsetused ka mujal maailmas.

Kui vaadata tagasi veel kaugemasse minevikku (19. sajandi algusesse), siis sir Robert Peel (1788-1850) sätestas põhiprintsiibid politsei tegevuseks. Sir Robert Peel on maailmas tuntud kui Londoni Metropolitan Police looja ja politseitegevuse arendaja. Paljudes kogukonnakeskset politseitööd puudutavates tekstides viidatakse tema esitatud politseitegevuse põhimõtetele (Dantzker 2000; Virta 2000; Ruts 2004). Need sobivad hästi ka tänapäeva, kuigi on kirja pandud 1829. aastal. Järgnevalt on need esitatud veidi lühendatud kujul.

1. Politsei peamiseks missiooniks on avaliku korra hoidmine ja kuritegevuse ennetamine.
2. Politsei suutlikkus talle pandud kohustusi täita sõltub avalikkuse heakskiidust tema tegudele.
3. Politsei peab tagama ühiskonna soovi teha koostööd ja osaleda vabatahtlikus seaduslikkuse järelevalves.
4. Rahvaga tehtava koostöö edukuse aste vähendab proportsionaalselt füüsilise jõu kasutamise vajadust.
5. Politsei ei saa avalikkuse soosingu osaliseks mitte avaliku arvamuse järgi käitumise kaudu, vaid siis, kui teenib täiesti erapooletult seadust.
6. Politsei peab kasutama füüsilist jõudu vaid siis, kui see on hädavajalik avaliku korra ja seaduse järgimise tagamiseks, kuid seda ainult juhul, kui veenmine, nõuandmine ja hoiatamine ei ole piisavad.
7. Politsei peab pidevalt püüdlema sellise suhte poole avalikkusega, mis vastab ajaloolisele traditsioonile, mille kohaselt politsei on rahvas ja rahvas on politsei. Politseinikud on ühiskonna liikmed, kes on palgatud pühendama kogu oma aja tegevustele, mis lasuvad igal kodanikul ühiskonna heaolu ja püsijäämise huvides.
8. Politsei peab tegutsema rangelt oma funktsioonide piires ega tohi kunagi esineda kohtuliku võimu omastajana.
9. Politsei efektiivsuse näitajaks on kuritegevuse ja korrarikkumiste puudumine, mitte nähtavad tõendid politsei tegevuse kohta sellega võitlemisel. (Ruts 2004:11-12; Virta 2000:45)

Neid printsiipe on politseiga seotud kirjanduses nii palju kasutatud, et need võivad näida klišeena. Sellegi poolest on need head, et püstitada politseitöö eesmärke (Ruts 2004:11). Juba neist printsiipidest selgub, et ka tollase politsei põhieesmärgiks pidi olema kriminaalpreventsioon ja põhilise strateegiana pidi kasutatama ennetavat tegevust. Ligi kaks sajandit hiljem on need printsiibid ikka kehtivad ning ka tänapäeva politseitöösse sobivad (Dantzker

2000:13). Robert Trojanowicz ja Bonnie Bucqueroux' kirjutavad sellest töömeetodist järgmiselt:

“Kogukonnakeskne politseito [community policing] omab selget potentsiaali saamaks otsustavaks lähenemiseks, mida kõik politseiasutused kasutavad 21.sajandil. See on laienenud algusaja paljutootavatest projektidest peotäies linnades tänapäeva rahvusvaheliseks liikumiseks...”

Samas hoiatavad nad ka liigse vaimustuse eest. Paljud politseiasutused hakkavad kogukonnakeskse tööga tegelema teadmata täpselt, millega on tegelemist. Teiseks probleemiks on politseiasutuste liigne jäikus ja inertsus, mis ei võimalda edukas olla. Suurimaks väljakutseks, millega kogukonnakesksel politseitoil tuleb kokku puutuda, on selle mõiste tohtu suur ulatus, millega püütakse katta nii palju erinevaid definitsioone, ideesid ja tegevusi, et on oht saada mõttetuks ametižargooniks (Trojanowicz & Bucqueroux 1998a:1). Victor G. Strecher ütleb, et kogukonnakeskne politseito asetab politseiniku kogukonnavõrgustiku keskmesse peamise vastutajana kogukonna probleemide identifitseerimise ja kogukonna ressursside ärgitamise eest neile probleemidele lahenduse leidmiseks (Strecher 1997:66).


Üsna sarnase seisukoha avaldas intervjuerimisel Pärnumaa Omavalitsuste Liidu esindajana Paikuse vallavanem Kuno Erkman:

“Kogukonnakeskne politsei aitab luua omavalitsusel turvalise keskkonna, st ta tegutseb otseselt lähtudes oma ametiülesannetest. Ta näitab, milliseid struktuure tuleks ülesannete lahendamiseks luua ja koondab enda ümber meeskonna – volikogu, korrakaitsekomisjon, abipolitseinikud, sotsiaaltöötajad, naabrivalve. Kaasa peaks rääkima ka planeeringu seisukohalt kitsaskohtade lahendamisel (noortel pole tegevust, pimedad tänavad, liiklusohutus jms). Politsei peaks professionaalina abistama ametnikke taoliste ülesannete lahendamisel. Kohalik konstaabel tunneb kohalikke olusid, teab, milliste ürituste puhul abijõudusid kaasata ja oskab omavalitsusele nõu anda. Konstaabel ei jõua valla piires kõigega tegeleda, kuid ta loob endale ringi, kellele võib toetuda – koostöövõrgustiku -, siis saab ta paremini toime. Tema roll oleks nii elanike kui omavalitsuse nõustamine, tugiüksuste loomine elanikest ja omavalitsusest. See aktiveerib ka inimesi ise valvas olema ja kaasa aitama.” (Väljavõte K.Erkmani intervjuust. 2004. Vt lisa)

See seisukoht näitab, et KOV ametnikud on ka Eestis omaks võtnud kogukonnakeskse töö põhiideid. Jätkuvalt sõltub väga palju sellest, kuidas politsei suudab olla initsiaatoriks ja eestvedajaks protsesside käivitamisel.

Kogukonnakeskne politseito on oma olemuselt väga lai mõiste. Pigem on te-

gemist ideoloogiaga või mõne teoretiku arvates „filosoofiaga”. Selle sisuks on tegelikult politsei roll kogukonnas ja ühiskonnas laiemalt. Politsei ei saa üksi ja kogukonna toetuseta oma töös midagi ära teha. Seepärast rõhutaksegi koostööle ja kodanike kaasamisele.



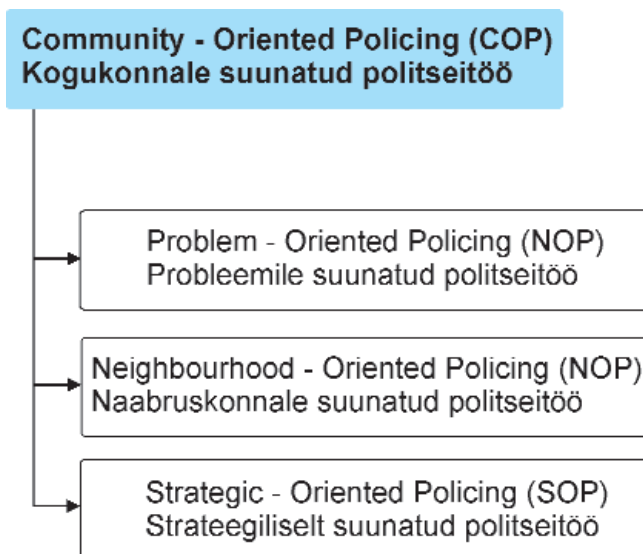
OLULINE TEADA: Kogukonnakeskne politseitöö on tegevus, millesse kaasatakse piirkonnaga seotud elanikke ja organisatsioone. Tegemist on võrgustiku loomise ja selle kasutamisega turvalisusprobleemide lahendamisel ning kuritegude ennetamisel. Arengule pani 1980-ndatel aastatel aluse politsei keskendumine reageerivale tööle ja kaugenemine kogukonnast 1960-1970-ndatel aastatel.

Ülesanne

1. Mõtlege oma elukoha või tööpiirkonna politseiametnike peale. Kas tegemist on reageerivate või kogukonnakesksete politseiametnikega?
2. Millist töömeetodit toetavad kohalikud politseijuhid? Too ära töökorralduse iseloomulikud tunnused, mis sinu seisukohta toetavad.
3. Mida teeksid ise teisiti ja kuidas viiksid läbi muutusi?

4. W. M. OLIVERI KÄSITLUS KOGUKONNAKESKSEST POLITSEITÖÖST

Kogukonnale suunatud (või kogukonnakeskse) politseitöö kontseptsiooni on põhjalikult ja struktuurselt käsitlenud Willard M. Oliver (USA Radfordi ülikooli kriminaalõiguse assistent-professor). Siinkohal järgneb pikem ülevaade tema teooriast, kuna see avab palju politseitööga seotud mõisteid. Ta on liigitanud kogukonnale suunatud politseitöö [*community-oriented policing*-edaspidi COP] kolmeks komponendiks, mis võivad moodustada igäüks ka iseseisva politseitöö meetodi (joonis 2).



Joonis 2. Kogukonnale suunatud politseitöö jagunemine (Oliver 2001:44)

Need meetodid on tegelikult kasutusel igapäevases politseitöös, kuid kogukonnaga seotuna moodustavad uue terviku ehk kogukonnakeskse politseitöö raamistiku.

4.1. Strateegiliselt orienteeritud politseitegevus

Strateegiliselt suunatud või orienteeritud politseitegevuses [*strategic oriented policing*, edaspidi SOP] kasutatakse ära traditsioonilist politseipraktikat ja toiminguid efektiivsemal viisil, jaotades nende võimalusi probleemse piirkonna

jaoks ümber. Jõud on suunatud konkreetsele probleemile. Eesmärgiks on eemaldada kriminaalne element või sotsiaalse korratuse põhjus, võimaldamaks kogukonnal seada mingi aluspõhi oma olukorra parandamiseks. Põhitegevus on erinevas vormis patrullimine. Oliver eristab kolme liiki patrullitegevust:

1. **suunatud patrullimine** [*directed patrol*]: On vähimaid ressursse nõu dev ja lihtsaim rakendada. Politseinikud suunatakse nende n-õ välja kutsetest vabal tööajal kontrollima kindlaid probleemseid piirkondi. Need on määratud kuriteoanalüüsi, kogukonna eriliste kaebuste või lihtsalt politseinike veendumuse alusel. Politseinikud on kohal ja kontrollivad piirkonda.
2. **agressiivne patrullimine** [*aggressive patrol*]: See meetod sisaldab endas tugevdatud politseilist survet kindlale kriminaalsele või ühis kondliku korra probleemile. Võib olla seotud
 - tänaval kahtlaste või probleemsete isikute kinnipidamisega, nende tuvastamise ja jäädvustamisega, liiklusvahendite kontrollimisega,
 - oerariides patrullide kasutamise (nii liiklusjärelvalves kui ka muus korra tagamises),
 - “paadunud kurjategijate” või korduvkurjategijate jälgimisega (viimast loetakse suhteliselt ressursinõudlikuks meetodiks, sest tegeletakse personaalselt kindlate kurjategijatega),
 - lõksu seadmine pettuse kaudu [*the sting*] mitmele kindlas valdkonnas tegutsevale kurjategijale,
 - varjatud jälgimine [*stakeout*] kuriteoohthlikus piirkonnas.
3. **“küllastatud” patrullimine** [*saturation patrol*]: On kõige ressursi nõudlikum patrullimise viis. See sisaldab endas massiivset jõu näitamist, mis võib tekitada ka konflikte kogukonnaga. Kui seda rakendada koostöös kogukonnaga, siis tavaliselt toetatakse seda laadi üritusi. Eestis võiks vastena tuua politseioperatsioone. “Küllastatud” patrullimine tähendab erinevate vahetuste ja erinevate üksuste (taktikalised eriuksused, liiklusüksus, kriminaalpolitseinikud jne) kaasamist, kes kõik viiakse politseivormis teatud piirkonda. See tähendab, et mingi ala “ujutatakse üle” politseinikega. Kohalolekut näidatakse suure hulga kahtlaste isikute kinnipidamise, liikluskontrolli punktide kasutamise jms kaudu. Eesmärk on juhtida kriminaalne element sellest piirkonnast välja (näiteks narkodiilerid, prostituudid). Eestis on seda meetodit kasutatud eriti ulatuslikult enne suuri üritusi (näiteks Eurovisiooni lauluvõistlus) ja riiklike külaliste vastuvõtu eel (näiteks G. W. Bushi visiit) ning ka nende toimumise ajal.

Reuben Greenberg on selle kohta tabavalt öelnud “Let’s take back our streets!” [Võidelgem tagasi me tänavad]. See komponent ilmestabki põhiliselt politseitavategevust kogukonna usalduse võitmisel “pättide” eemaldamisega kogu-

konnast ning probleemide lahendamise ja politsei kohalolekuga. Kuigi see meetod (SOP) annab kiire efekti, tuleb siiski arvestada teatud negatiivsete asjaoludega. Oliver toob välja järgmised ohud:

See meetod on ajutise mõjuga, st probleemid tulevad piirkonda tagasi, kui ei püüta leida ka teisi lahendusi. Korduval kasutamisel väheneb ka mõjus, sest sellise jõu näitamistega harjutakse ja sel ei ole enam endist efekti.

Taoliste meetodite pideval kasutamisel süveneb kogukonna arusaam politseist kui jõust, aga mitte kui teenindusest. See on seotud hirmuga. Näiteks võib see kujundada ka arvamuse, et politsei tegutseb pigem kogukonna vastu kui selle poolt.

Paljud SOP-meetodid on ellu viidud kogukonnale suunatud politseitöö "lahkel loal". Kontseptsioon saab uueks meetodiks politsei poolt avaliku korra tagamisel ja kuritegevusega võitlemisel, mille ainsaks eri suseks varasematega on kogukonna enamuse võimalik toetus. Selle meetodi puhul ei saa väita, et see on kiire lahendus pikaajalisele probleemile. Aeg on näidanud, et sellise meetodiga ei ole võimalik pikaajalist edu saavutada.

Kogukonnakeskse politseitöö kontseptsioon tervikuna võtab kõiki neid probleeme arvesse ja lahendab need siis, kui kõik komponendid on ellu rakendatud. (Oliver 2001:50-76)

SOP puhul võib öelda, et kui politsei läheb ära, siis probleem tuleb kohe tagasi. Seega on tegemist lühiajalise lahendusega, mis aitab pigem luua sobiva pinna edasi tegutsemiseks ja usaldusliku suhte kogukonnaga. Selline tegevus näitab kohalikele elanikele, et politsei on võimeline probleemi mõjutama ja tal on vajadusel piisavalt jõudu. Et tulemused oleks püsivamad, peab sellele järgnema ka kogukonnapoolne tegevus.

4.2. Naabruskonnale orienteeritud politseitegevus

Naabruskonnale orienteeritud politseitegevus [*neighbourhood oriented policing*, edaspidi NOP] toob kaasa vastastikuse mõjutamise politsei ja kõigi kogukonna liikmete vahel, vähendamaks kuritegevust ja kuriteohirmu ennetavate kohalike programmide ja projektide kaudu. NOP ongi paljude teadlaste ja praktikute arvates ka COP põhiliseks tuumaks või siis ainuke ja täielik kontseptsioon sellest. Vaatamata termini erinevatele kasutustele, on see siiski suunatud politsei ja kogukonna integreerimisele. Põhirõhk peaks olema erinevatel tegevustel, mis tooksid politsei ja kogukonna kokku. Iga politseinik peaks suhete loomises mingil viisil osalema. Edu meetodi rakendamisel sõltub või-

malikult suurest naabruskonna osalusest koostöös. Osalema peavad ka kohalikud institutsioonid, näiteks koolid, kirikud, piirkonna ühingud, asjatundjad (juristid, arstid jne), kogukonnas moodustunud grupid jne. Vähendamaks kuritegevust ja kuriteohirmu, peaks naabruskonnas moodustama mingi komisjoni või ühenduse, mis sisaldaks läbilõiget kogu piirkonnast. See peaks hõlmama ametlikku ja ka mitteametlikku eestvedamist ning nn “keskmise ümbruskonna kodaniku” esindatust. See komisjon esindaks kogukonda ja koondaks selle liikmete tähelepanu kuritegevuse ning korra tagamise probleemidele, mis asjaomases piirkonnas esinevad. Eelnimetatud komisjon peaks tegema selgeks prioriteedid ja planeerima tegevuste kava olukorra võimalikuks lahendamiseks. Need probleemid peavad jõudma koos võimalike lahendustega politsei tähelepanu alla ning tegevus peaks toimuma juba koos. Kui taolist komisjoni pole, siis peaks politsei algatama projekte naabruskonna kaasamiseks nende turvalisuse tagamiseks. Politsei peab tegema kõik selleks, et saavutada kogukonna toetus ja aidata ning toetada nende püüdlusi (Oliver 2001:78-82). Oliver eristab järgmisi NOP projekte:

- patrull kogukonnas [*community patrols*]: Tähendab põhimõtteliselt politsei kohalolekut piirkonnas, kus seda kõige enam vajatakse. Politsei on nähtavam ja kättesaadavam (klassikaliseks näiteks on jalgsipatrull piirkonnas, samuti jalgrattapatrull ja hobusega patrullimine). Kuigi see patrullimise viis ei pruugi reaalselt kuritegevust vähendada, aitab see siiski muuta elanike kuritegevuse tajumist ja muudab kontakteerumise politseinikuga lihtsamaks.

- kuriteoennetus kogukonnas [*community crime prevention*]: Mõned niisugused projektid on leidnud rakendust juba pikemat aega. Suur osa neist ongi välja kasvanud politsei ja kogukonna suhete valdkonnast ning elanud läbi teatud uuendused. Tuntuimad on ilmselt:

- naabrivalvega seotud projektid [*neighbourhood watch, apartment watch*]
– naabrid hoiavad silma peal ümbruskonnal ja teiste naabrite varal,

- ID projektid [*operation ID*] – asjadele identifitseerimismärgistiku kandmine, et varastatud asju oleks lihtsam leida,

- kodu turvalisuse kontroll [*home security survey*] – politseinud püüavad nõustada kodanikke nende kodu turvalisemaks muutmisel.

Viimaseid on nimetatud ka kuriteoennetusprojektide “suureks kolmikuks” [*big three*]. Neid kõiki on rakendatud ka Eestis. Lisaks neile on ilmselt laiemat kõlapinda leidnud DARE [*Drug Abuse Resistance Education*] narkoennetusprogramm (politseinikud õpetatakse koolis narkoainete kahjulikkusest loenguid pidama).

- suhtlemisprojektid [*communication programs*]: kasvasid välja kahest eelne-

vast, kuna peaesmärk oli avada otsesuhtlusliinid kogukonna ja politsei vahel. Suhtlemisprojektid on lihtsad meetodid suhtlemiseks kogukonnaga, et selgitada, kes on politseinikud, mida nad teevad ja kuidas nad saavad elanikke aidata. Nende projektide hulka võib lugeda ka politseisaateid, võimalust politseinikuga igapäevatoos kaasas käia, avatud uste päevi politseiasutustes jne. Eestis on selliseid üritusi korraldatud pea igas maakonnas. Näidatakse politsei töövahendeid ja selgitatakse tegevuse aluseid. Tavaliselt on neisse toimingutesse kaasatud ka koostööpartnereid ja muid turvalisusega seotud organisatsioone.

■ kogukonna sotsiaalse kontrolli projektid [*community social control programs*]: baseeruvad põhiliselt Travis Hirschi sotsiaalse kontrolli teoorial. See tähendab, et teatud projektidega mõjutavad politsei ja kogukond kindlaid osi kogukonnast, kes või mis sooritavad või põhjustavad kuritegusid ja korrarikkumisi. Oliver annab lühiülevaate teooriast ning väidab, et see teooria sai alguse 1969. aastal Hirshi raamatus “Causes of Delinquency”. Kokkuvõtvalt võib öelda, et kõik sooritaks kuritegusid, kui ei oleks seotust millegagi, kohustusi, hõivatust ja veendumusi, mis panevad inimesi nende sooritamisest hoiduma. Need asjaolud tulenevad peamiselt lähedastest, kogukonnast ja veendumustest. Kui kõik elemendid on indiviidi jaoks paigas, siis kuritegude sooritamine tema poolt on vähemtõenäoline kui nende puhul, kellel on puudusi nende elementide osas. Seega politsei ja kogukonna eesmärgiks on hoida, tugevdada või siis taastada tugeva sotsiaalse kontrolli tunnetamine terves kogukonnas. Sellisteks projektideks võib olla näiteks politseinikele elamispinna pakkumine probleemsetesse piirkondadesse, ühismeeskondade moodustamine erinevatest järelevalveorganitest, kogukonnas esineva vägivalda vastu võitlemine koos vaimse tervise kliinikutega jne.

■ probleemile orienteeritud tegevus [*problem-oriented policing*, edaspidi POP]: Oliver on ka selle meetodi toonud naabruskonnale suunatud politseitöö alla, kuid käsitleb seda eraldi COP elemendina. (Oliver 2001:88-104)

Ilmselt on võimalik rääkida POP-st kui meetodist, mis läbib kõiki teisi meetodeid. Tegelikult saab rääkida probleemikesksest tegevusest iga COP elemendi juures. Strateegiliselt orienteeritud politseitegevuses oli kasutusel näiteks patrullimine probleemses piirkonnas, mis on ka probleemikeskne tegevus. NOP teiste tegevuste juures on samuti oluline probleemi leidmine ja sellele reageerimine. Seega saab POP-d vaadata nii iseseisva kui ka teistes sisalduva meetodina. Kuid sellest tuleb juttu järgmises alapeatükis.

Eeltoodud projektid peavad olema võetud kasutusse lähtuvalt kogukonna liikmete vajadustest ja nende tunnetatavatest probleemidest. Naabruskonnale suunatud tegevus on kogukonnakeskse politseitöö tuumaks. Juhul kui rää-

kida COP filosoofiast, siis selline tegevus peab olema välja töötatud ja ellu viidud koostöös kogukonnaga (Oliver 2001:105).

Kui strateegiliselt suunatud tegevus (SOP) lõi soodsa pinna usaldusliku suhte loomiseks kogukonnaga, siis naabruskonnale orienteeritud tegevus (NOP) hõlmab edasiminekut ehk koostöösuhete tekitamist ja arendamist. Peamine eesmärk on kaasata kohalikku kogukonda konkreetsetesse tegevustesse ja olla ka ise kättesaadav. Oluline roll on suhtlemisel avalikkusega ja ka meedia kasutamisel. Püütakse kaotada lõhe elanike ja politsei vahel ning luua kontakt kogukonna erinevate gruppide esindajatega. Nende tegevustega on tihedalt seotud ka probleemikeskne politseitegevus (POP).



OLULINE TEADA: *Strateegiliselt orienteeritud politseitegevus aitab kogukonnale näidata, et olukorda on võimalik muuta, kuid see on lühiajaline lahendus, milles domineerib vaid politseiline tegevus. Naabruskonnale orienteeritud politseitegevuse eesmärgiks on luua püsiv usalduslik suhe politseinike ja kogukonna vahel ning kaasata inimesi kuritegude ennetamisse. Probleemile suunatud politseitegevus on osa mõlemast eeltoodud meetodist, kuid seda saab kasutada ka eraldi.*

Ülesanne

1. Too oma tööpiirkonnast või elukohast konkreetseid näiteid tegevustest, mida võiks liigitada strateegiliselt või naabruskonnale orienteeritud politseitöök. Milline on sinu arvates olnud nende mõju kohalikule turvalisusele?
2. Kumb meetod pälviks positiivsemat tagasisidet elanikkonnalt?
3. Milliste probleemide lahendamiseks ja millist meetodit rakendaksid ise oma elu- või töökohas? Millised eesmärgid püstitaksid?

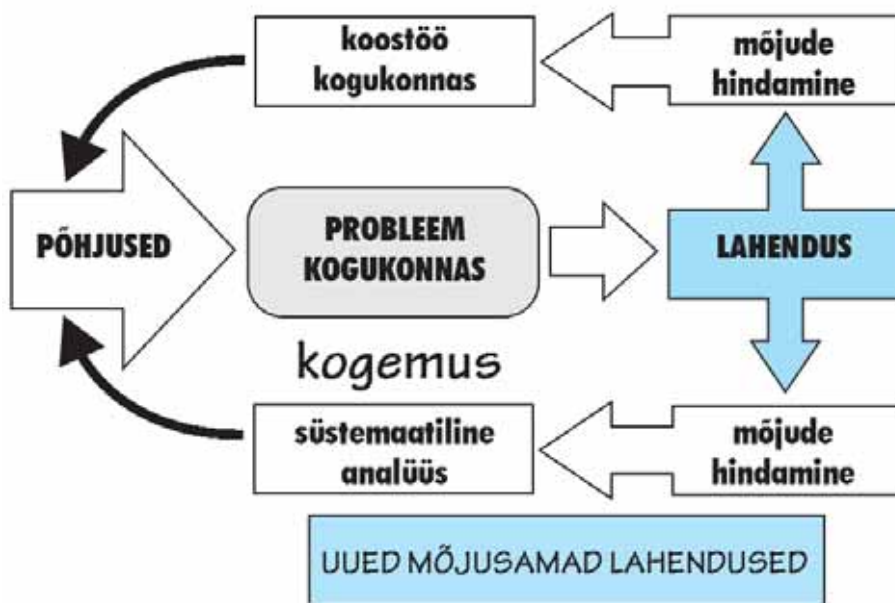
5. PROBLEEMILE ORIENTEERITUD POLITSEITEGEVUS

Pikemalt tuleks käsitleda mõistet probleemile suunatud (probleemikeskne) politseitegevus. Ollakse erineval seisukohal, kas see on sama, mis COP või midagi erinevat. Mõiste tähendab politsei tegevust, mis on suunatud kaardistatud probleemide analüüsipõhisele lahendamisele ja tulemuste hindamisele. Kogukonnakeskne politseitöö peab alati sisaldama probleemikeskset politseitööd, kuid probleemikeskne politseitöö ei pruugi alati sisaldada kogukonnakeskset politseitööd. Thomas E. Baker Scrantoni Ülikoolist väidab, et COP on üldine katuskontseptsioon ning POP seevastu hõlmab pigem spetsiifilisi strateegiaid ja taktikaid. Parim süsteem on see, kus omavahel on ühendatud kogukonnakeskse politseitegevuse filosoofia ja probleemikeskne lähenemine (Baker 2002:11). Probleemikeskse politseitöö vajalikkust iseloomustab hästi üks Charles Ketteringi ütlus: “A problem well stated is a problem half solved” [Hästi püstitatud probleem on poolenisti lahendatud probleem]. See on kogukonnakeskse tegevuse üheks põhialuseks.

Seletades lahti mõistet *problem-oriented policing* ehk “probleemile suunatud politseitegevus”, ei saa mööda minna sellele meetodile alusepanijaist. Üheks neist on Wisconsin-Madisoni Ülikooli professor Herman Goldstein. Tema kirjeldas 1979. aastal esimeste hulgas probleemile suunatud lähenemist korra-kaitsel. Probleemile suunatud politseitegevus on üks neist võimalustest, kus haritud politseinikke kasutatakse enam ennetavas tegevuses (Thibault, Lynch, McBride 2001:213). Professor Goldstein on avaldanud kaalukaid teoseid selles valdkonnas. Teda loetakse maailmas probleemipõhise politseitöö süsteemse käsitluse loojaks ja arendajaks. Probleemikeskse politseitöö ning kogukonnakeskse politseitöö suhe on tekitanud mõningast segadust. Need on Trojanowicz'i arvates väga erinevad ja mitte alati võrreldavad (1998b:6). Probleemikeskse politseitöö kontseptsiooni on samaväärselt kasutatud kogukonnakeskse politseitöö omaga, kuid nende vahel on ka mõned põhimõttelised teoreetilised erinevused. Probleemikeskne politseitöö varustab meid planeerimismudeliga, tegelemaks kogukonnakeskse töö spetsiifiliste küsimustega laiemas plaanis (Thibault, Lynch, McBride 2001:214). Goldstein peab probleemile suunatud politseitegevust selliseks lähenemisviisiks, mis jagab politseitöö osadeks (iga osa sisaldab sarnaste intsidentide kogumit kuritegudest või muudest õigusrikkumistest, millega politsei peaks tegelema), millest igaüks on põhjaliku ja üksikasjaliku uurimise objektiks (analüüsijate eriliselt lihvitud oskuste ja tegutseva välipersonali kogutud kogemuse abil), lootuses, et teave uuritava probleemi kohta juhib sellega tegelemiseks uue ja palju

efektiivsema strateegia avastamisele.

Probleemile suunatud politseitöö annab kõrge väärtuse uutele, oma olemuselt ennetavatele vastumeetmetele, mis ei olene kriminaalõiguse süsteemist ning mis ühendavad teisi avalik-õiguslikke asutusi, kogukonda ja erasektorit, kuna nende osalus aitab oluliselt kaasa probleemi kahandamisele. Probleemile suunatud politseitegevus kannab endaga pühendumist uue strateegia rakendamisele, hinnates samal ajal rangelt selle mõjusust ning fikseerides tulemused viisil, mis oleks kasulik ka teistele politseiasutustele ja aitaks kaasa politsei professionaalsuse arengut toetava teadmiste kogumi ülesehitamisele. (Goldstein 2001)



Joonis 3. Skeem probleemile orienteeritud politseitegevuse toimimisest

Probleemile orienteeritud politseitegevuse peamised põhimõtted on autori arvates võimalik välja tuua skeemina (joonis 3). Joonisel on näha seosed toimingu ja tulemuste vahel. Kui nähakse probleemi kogukonnas, siis tuleb välja selgitada selle põhjused. Põhjused on võimalik välja selgitada ja lahendusi leida, tehes süstemaatilist analüüsi ja koostööd kogukonnaga. Leides võimalikud lahendused, tuleb neid rakendada ja samas hinnata ka probleemi mõjusid kogukonnale. Mõjude hindamine peab olema seotud konkreetsete tegevustega. Kogu protsess võimaldab saada uusi kogemusi ning nende abil saab kasutusele võtta uusi mõjusamaid lahendusi.

Sarnane tegutsemiskeem on seatud eesmärgiks ka Eesti politseis, kuigi tege-
likkuses see veel täismahus ei toimi. Politsei kriminaalpreveniivtöö juhend
(kinnitatud politseipeadirektori 28.06.2001 käskkirjaga nr 121) p. 6 sätestas:
Politsei kriminaalpreveniivtöö on probleemikeskne, s.o probleemile orien-
teeritud. Politseiprefektuuri kriminaalpreveniivtöö suunad kavandatakse
lähtuvalt õiguskorra seisundist ja seda negatiivselt mõjutavatest probleemi-
dest politseiasutuse teenistuspiirkonnas, arvestades seejuures kuritegevuse
ennetamise riiklikus strateegias seatud ülesandeid.

Sama juhendi p. 7 sätestas, et politsei tegeleb koostöös kogukonnaga peami-
selt situatsioonilisi preventiivmeetmeid rakendades. Juhendi täielik raken-
dumine vajanuks autori arvates politseinike paremat väljaõpet
probleemikeskse politseitöö osas ning tegevust toetava analüüsisüsteemi ole-
masolu.

Probleemi leidmine ja analüüs on üks probleemikeskse politseitöö põhialu-
seid. Washingtonis asuva Politsei Sihtasutuse [*Police Foundation*] kuriteokaar-
distamise labori juht Rachel Boba on püüdnud selgitada probleemi analüüsi
olemust. Probleemi analüüs ei seisne tema arvates ainult „kuritegude aeg-
koht“ analüüsis ega ka ainult politseifunktsiooni toetamises. See ei ole ka üks-
nes vastamine küsimustele kes ja kus paneb kuritegusid toime. Probleemi
analüüsimine politseitöös tähendab pigem vastuse otsimist küsimusele miks.
See tegevus ei ole ühedimensiooniline ja vaid ühte tüüpi meetodeid kasutav
staatiline protsess. Probleemi analüüs seisneb tunduvalt laiemas tegevuses.
See on probleemi lahendamise üks osa ja erinev probleemi- ning ka organi-
satsioonitüübist lähtuvalt. Analüüs mitte ainult ei toeta politseitegevust, vaid
võib seda ka suunata. Tegemist on toimingutega, milles kasutatakse formali-
seeritud uurimismeetodeid eesmärgiga leida praktilisi lahendusi. See on se-
letav, loominguline ja uuenduslik tegevus (Boba 2002:3). Probleemi avamine
võimaldab luua hüpoteese selle võimalikest lahendustest ja meetoditest. Ana-
lüüsi protsess ei tohi tõepoolest olla liiga kitsas, vaid sellesse tuleb tuua või-
malikult palju erinevaid elemente. Eesti puhul on peamiseks probleemiks, et
analüüs piirdub tavaliselt vaid kuritegude ja õigusrikkumiste statistikaga.
Liiga vähe arvestatakse teisi võimalikke tegureid (elanikkonna statistilised
näitajad, asutuste tööajad jms) või neid erinevaid näitajaid ei püüta omavahel
piisavalt seostada. Probleemide tuvastamiseks vajaminev analüüs peaks si-
duma politseitööga seotud näitajad (väljakutsete arv, kuritegevus, uurimine ja
jälitustegevus, järelevalvetegevus) kohaliku keskkonna teguritega (turvalise
elukeskkonna mõjutajad jms). See tegevus peab olema süsteemne ja pidev. Prot-
sessi tähtsaimaks osaliseks on kahtlemata ka kohalik elanikkond, kes saab oma
arvamuse avaldamisega politsei ja teiste asutuste tegevust oluliselt täiendada.

Rääkides probleemile suunatud politseitööst, tuleb käsitleda ka selle meetodeid. Muu hulgas kasutatakse neljaastmelist lähenemist ehk nn "SARA" meetodit, mis on maailmas vast enam tuntud meetod:

■ **Scanning** – probleemi otsing. Peamiste probleemide identifitseerimine ja sõnastamine. Võib kasutada erinevaid teadmisi, baasandmeid ja elektroonilisi kaarte.

■ **Analysis** – analüüs. Andmete kogumine erinevatest allikatest (mitte ainult politsei infobaasidest) ja nende analüüsimine. Tuleb kasutada ka vaistu ja IT-vahendite abil tungida sügavamale probleemi iseloomustavatesse teguritesse ja põhjustesse.

■ **Response** – reageerimine ja vastutegevus. Töötamine koos teiste ametkondadega ja elanikega kasutades sobivat tegutsemisviisi probleemi lahendamiseks ehk koostöö kogukonnaga parima lahenduse leidmiseks.

■ **Assessment** – hindamine. Efektiivsuse hindamine, et selgitada välja, kas probleem tegevuste tulemusel leevendus või lahenes. Tagasivaade tegevusele, et tuvastada, milline lahendus oli tõhusaim ja mida oleks võimalik tehtust õppida.

(Thibault jt 2001:213; Leigh, Read, Tilley 1996:17)

Eelnimetatud lähenemine on probleemile suunatud politseitegevuse põhi- aluseks. SARA mudelile pandi alus 20. sajandi kaheksakümnendatel aastatel Virginias Newport Newsis, kus politseinikke õpetati tegutsema selle meetodi järgi. See meetod on tänapäevani laialt kasutusel mõlemal pool Atlandi ookeani (Read, Tilley 2000:11).

Howard Rahts Cincinnati Politseiosakonnast on probleemikeskse politseitöö kohta öelnud, et see tähendab tegelikult mõtlemise sisselülitamist. Selle asemel, et mõttelagedalt reageerida igale väljakutsele, võiks piirkonnas tegutsev politseinik kasutada tervet mõistust probleemide lahendamiseks oma piirkonnas. Selle asemel, et vaadata kõiki eraldi juhtumitena, hakatakse identifitseerima nii väljakutsete kui ka kuritegude kogumeid. Kasutades SARA protsessi, uurib politseinik probleeme, teeb koostööd teiste inimestega nende mõistmiseks ja lahenduste leidmiseks. Ta proovib lahendusvariante ja annab juhtunule hinnangu. Sellele toetudes täiendatakse tegevusplaani ja proovitakse uuesti. See ei ole midagi keerukat, kuid nõuab julgust katsetada uusi lähenemisi ning toetust ja abi kogukonna liikmetelt. Probleemi lahendamine on politseinikule mitmes mõttes kasulik: vähem väljakutseid, vähem kaebusi kodanikelt, turvalisem töökeskkond ja rahulolu sellega, et ta on saanud kogukonna jaoks midagi kasulikku ära teha. (Rahtz 2001:76).

Strecher on i olulisemad seisukohad probleemikeskse politseitöö osas kokku võtnud järgmiselt (Strecher 1997:95-97) (autori refereeritud sõnastus):

1. Politseitöö rõhuasetuse äraviimine järgmistelt küsimustelt:
 - intsidentide käsitlemine peamise tööülesandena
 - edu nägemine kiires intsidentide lahendamises
 - tegelemine vaid probleemi kõige nähtavamate ilmingutega selle asemel, et tegeleda probleemi endaga
 - reageerimine vahetult kõige häirivamatele probleemi aspektidele viisil, mis lükkab edasi või tõkestab tegelikku probleemi lahendamist
 - intsidentide käsitlemine isoleeritud sündmustena
2. Politseitöö rõhuasetuse viimine järgmistele asjaoludele:
 - intsidentide kogumi äratundmine sarnasuse järgi
 - kurjategijate käitumine
 - ohvrite käitumine
 - intsidentide juhtumise kohad või tüüpkeskkonnad
 - seotud isikud

See mõtteviis nõuab nii kuritegevuse analüüsi kui ka muid analüüsvorme.

3. Politseitegevuse „probleemidena“ tuleb käsitleda kogukonna probleemidega seotud muresid asutuse sisemise töökorralduse asjade asemel.
4. Eduna tuleb käsitleda asutuse sujuva toimimise asemel hoopis tema vastamist teenindusnõudlusele ja tõhusust toimetulekul kogukonna probleemidega.
5. Goldstein leiab, et efektiivsus on kasulik vahend probleemi lahendamisel ja väidab, et Ecki ja Spelmani efektiivsuse hindamise tasemed kasvavad kasulikkust veelgi:
 - probleemi elimineerimine
 - probleemist tulenevate intsidentide arvu vähendamine
 - probleemist tulenevate intsidentide raskusastme vähendamine
 - paremate meetodite loomine intsidentide ohjeldamiseks
 - politsei poolt lahendatavate probleemide eristamine
6. Kuigi politsei omab tohtul hulgal infot nõudlusest oma tegevuse suhtes, sunnib POP siiski süstemaatilisemale ja täpsemale analüüsile, mis annaks võimaluse kogukonna probleemide üle arutlemise õigsust kontrollida.
7. POP puhul on politseitöös äärmiselt tähtis muuta olukorda probleemide nimetuste osas. Mõisted „kuritegevus“, „tänavakuritegevus“ ja „vägivald“ on nii laiaulatuslikud, et kui need esinevad politsei tegevuskavades ja plaanides, siis on võimatu mõista, mida tegelikult silmas peetakse. Goldstein leiab, et korralikus analüüsis on krimi

naalseadustike definitsioonid ja üldised käitumisvormide kirjeldused üsna piiratud kasuteguriga. Näiteks: röövimine võib tähendada nii pangaröövi kui ka kotijooksu, seksuaalkallaletung võib tähendada nii inesti, kohtinguvägivalda kui ka lapse seksuaalset kuritarvitamist. Probleemidele õige nimetuse andmine ja nende koostisosadeks lammutamine on lahendamise juures oluline. Seda peaks silmas pidama juba alates teate vastuvõtmisest ehk andmebaasides peaks olema sellised klassifikaatorid, mis võimaldaksid hiljem probleemi olemust tu vastada.

8. Mitmesugused huvid probleemide osas võivad aidata leida erinevaid lähenemisi nende lahendamiseks. Näiteks tänavaprostitutsioonis võib näha kogukonna huvi riivamise 13 avaldumisvormi, mil les esinevad muu hulgas kodanike moraalsete standardite ründamine, mööda käijate häirimine, alaealiste kaasamine, klientide röövimine, prostituutide ekspluateerimine, organiseeritud kuritegevusega seotus, narkootikumide tarvitamine ja seksuaalsel teel levivad haigused. Neid asjaolusid tuleb analüüsida ja probleemile lahenduse otsimisel kasutada.

9. Teised POP põhielemendid sisaldavad järgmist:

- senise tegevuse väljaselgitamine ja kritiseerimine: detailne analüüs selle kohta, mida asutus on tegelikult ära teinud probleemi lahendamisel
- pidev uute lahenduste otsimine: vaadatakse leaaldefinitsioonide ja tavaväljakutsete taha, et välja selgitada probleemi tegelik olemus
- proaktiivse seisukoha omaksvõtmine: tegeleda tuleb pigem probleemiga, selle asemel et saata lõputult autosid sarnastele väljakutsetele
- otsustusprotsesside tugevdamine ja usaldusväarsuse tõstmine uute tegevuste tulemuslikkuse hindamine

Eeltoodud kirjeldus annab hea ülevaate sellest, millega tuleb kokku puutuda probleemikeskse töö rakendamisel. Selleks tuleb eelkõige muuta suhtumist ja võtta omaks analüütiline mõtlemine igasuguste olukordade ja probleemide vaatamisel.

Eestis on probleemikeskne tegevus arenemas. Sellest annavad märku mitu arengut analüütilise tegevuse valdkonnas. Oluliseks sammuks on olnud õppematerjali tõlkimine 2006. aastal. Ronald V. Clarke ja John Eck'i käsiraamat „Probleemikeskseks kriminaalanalüütikuks 55 lihtsa sammuga” annab põhjaliku ülevaate probleemikeskse töö olemusest ja analüüsivõimalustest selles. See on küll mõeldud analüütikutele, aga on tänuväärseks abimaterjaliks kõigile ametnikele, kes oma töös analüüsiga kokku puutama peavad. Tänaeks kuulub see ju enamiku politseinike kohustuste hulka. Probleemikeskse polit-

seitöö puhul on äärmiselt oluline kasutada erinevaid infoallikaid. Eelkirjelatud käsiraamatus soovitatakse mitte piirduda politsei andmetega, sest teisedki inimesed on teadlikud kuritegevuse spetsiifilistest probleemidest. Politsei statistikas teadupärast ei kajastu kõik, mis tegelikult toimub, vaid ainult see osa, millest teatatakse. Näitena võib tuua vandalismiaktid, mille kohta võib infot saada bussifirmadest, kes nende kohta täpset arvestust peavad (Clarke & Eck 2006).

Tegeliku probleemi leidmisel aitab kaasa nn PAT [*The Problem Analysis Triangle* – probleemi analüüsi kolmnurk] meetod (joonis 4). Selle kolmnurgaga näidatakse, et korrarikumine leiab aset siis, kui sobival ajal ja kohas kohtuvad kurjategija ja kuriteoobjekt. Seega on võimalik tingimuste muutmisel vältida sellist ohtlikku kohtumist ja vähendada kuriteo toimepanemise võimalust.



Joonis 4. PAT e probleemi analüüsi kolmnurk (allikas: <http://www.popcenter.org/about-triangle.htm>)

Londonis, Suurbritannia Siseministeriumi juures tegutseva politsei uurimis- asutuse juht Tim Read ja Nottinghami Ülikooli professor Nick Tilley (2000:11-12) laiendavad SARA mudelit, kasutades alternatiivina akronüümi PROCTOR - PROblem, Cause, Tactic or Treatment, Output, Result ehk probleem, põhjus, taktika või menetlus, väljund, nõutav tulemus. Selle põhjuseks toovad nad püüde “vältida muljet, et analüüsi on vaja ainult ühel astmel”. Read ja Tilley rõhutavad, et analüüs erinevates vormides peab läbima kogu probleemipõhise politseitegevuse protsessi.

<i>Scanning</i> [probleemi otsing]	<i>Analysis</i> [analüüs]	<i>Response</i> [vastutegevus]	<i>Assessment</i> [mõju hindamine]	
<i>Problem</i> [problem]	<i>Cause</i> [põhjus]	<i>Tactic/Treatment</i> [taktika]	<i>Output</i> [väljund]	<i>Result claimed</i> [soovitud tulemus]
Probleemi tuvastamine. Näiteks: Piirkonnas esinevad narkomaanide surmajuhtumid, mis on tingitud metadooni tarvitamisest.	Analüüs e põhjuse leidmine. Näiteks: Retsepti alusel väljastatud metadooni jõudmine illegaalselt narkoturule	Tegevus, taktika lahendamiseks. Näiteks: Surve avaldamine arstidele, ommimaks retsepti andmise praktikat; apteekide mõjutamine, korraldamaks kontrollitud päevaannuse andmist pikemaajalise asemel igapäevaselt. Retseptiandmise jälgimine ja nõuetele mitt vastavate retseptide andjatega tegelemine.	Mõju, väljundi hindamine. Näiteks: Vähenenud metadooni väljakirjutamine tädse - criti tablettide osas, mis olid peamiselt seotud surmajuhtumitega; suurenenud päevareseptide osakaal, paranenud apteekide varustus, saamaks väljastada päevaannuseid.	Taotletud tulemus. Näiteks: Metadoonist tingitud narko-surmajuhtumite vähenemine alates aastast 1996. Alates 1999. aastast selliste juhtude mittesinemine piirkonnas.

Tabel 2. SARA ja PROCTOR mudelid

Nimetatud uurimuse autorid koostasid ka tabeli, kus kõrvutati SARA ja PROCTOR meetod (tabel 2). Tabelisse on pandud nn “edukad” probleemikeskse tegevuse juhtumid. Selgitamiseks mõiste sisu, on selles tabelis näitena toodud ühe probleemiga tegelemine. Näide on pärit Inglismaalt üheksakümnendate aastate keskelt. Read ja Tilley ütlevad ka, et antud juhtumi puhul jäi selgusetuks palju üksikasju, millele juhtumit inspekteerides vastust ei leitud. Samas on nad veendunud, et antud juhtumit saab kasutada õppematerjalina (2000:12).

Probleemile suunatud politseitöö on olnud viimasel kahel aastakümnel lai uurimisvaldkond kogu maailma politseitegevuse analüüsijate ja arendajate jaoks. Eriti palju on uurimistöid tehtud USA-s ja Ühendatud Kuningriigis. Autori arvates peaks ka Eestis probleemikeskse politseitöö aluseid enam selgitama, eriti arvestades seda, et teoreetiline baas on maailmas olemas. Näiteks sätestas juba eespool käsitletud PPT juhend, et PPT on vahetult kogukonnale suunatud ja kogukonna vajadustest lähtuv probleemikeskne politsei tegevus, et täita konkreetses piirkonnas politseile pandud ülesandeid, parandada üldist korda ja turvalisust ning hoida ära ja tõkestada õigusrikkumisi (PPT juhend 2001, p 1). Seega on politsei ka Eestis seadnud endale ülesandeks korraldada tööd just nimelt kogukonna vajaduste ja probleemide järgi. Kõik see tundub igati loogiline ja mõistetav olevat. Tegelikult aga valmistab just probleemikeskne tegevus palju raskusi. Kõigile on küll arusaadav, et

seada tuleks teha, kuid samas on segane, kuidas teha. Seega puudub paljudel politseinikel oskus meetodit õigesti rakendada.

Siseministeeriumi välja antud dokumendis "Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006" nähti politsei rolli järgnevalt:

Politsei põhiülesandeks on aidata kaasa kuritegude ärahoidmisele (preventsioon) ja juba toime pandud õigusrikkumiste menetlemine seadustega ette nähtud ulatuses (repressioon). Parem on mitte lasta kuritegudel toimuda, kui et neid peab uurima, ning selle kadu mitte kulutada miljoneid kroone maksumaksja raha.

Kuritegevuse ennetamine erinevate preventsiiooni kaasatud struktuuride poolt ei tohi piirduda ainult sooritatud kuriteo juhuslikkuse struktuuri muutmise ja ohvrispetsiifiliste käitumissoovitustega. Eesmärgiks peab olema ka ühiskondlike tingimuste loomine ja inimeste õigusteadevuse ning valmiduse tugevdamine, et üksteise eest välja astuda. Preventsiioon peab olema suunatud põhjuste elimineerimisele. See tingib varakult rakendatavat, pikaajaliselt juurutatud ja järjepidevalt tehtavat kuritegevuse ennetamist. See on laiaulatuslikult sisseseatav ülesanne kogu ühiskonnale, millesse tuleb kaasata kõik ühiskonnale olulised grupid. Kuritegevuse vastu tuleb ennetavalt võidelda seal, kus ta tekib ja kus selle jaoks on soodus pind....(2001:6)

Kommenteerides eelpool osundatud lõiku, võib öelda, et eesmärk oli seatud õigesti ja politsei igapäevases tegevuses on viimastel aastatel pidevalt rõhutatud põhjustega tegelemise vajalikkust. Viimane lause toodud katkendis seab kohustuse tegeleda ka probleemipõhise tööga. Ometi on olnud takistusi heade tulemuste saavutamiseks. Eelkõige on puudulik analüüsi kvaliteet, sest seni on enamasti vaadeldud tagajärgi ja suunatud politseitegevus nende mõjutamisele. Käesoleva uurimuse autori arvates puudub praegusel hetkel positiivsete mõjude järelanalüüs. See tähendab, et kui näiteks mingis piirkonnas toimub oluline muutus kuritegevuse statistikas, siis ei uurita seda piisavalt. Tavaliselt pannakse see muutus politsei tõhusama tegevuse arvele, mis võib ka tõsi olla. Aga sellest ei piisa. Probleemipõhise politseitegevuse ideoloogiast lähtudes oleks hindamisel kindlasti vaja leida vastused järgmistele küsimustele:

- Millises piirkonnas toimusid kõige suuremad muutused (täpsustada muutuste n-õ epitsenter)?
- Millisel perioodil need toimusid? Millised on olnud antud piirkonna kuritegevuse näitajad pikaajalises plaanis?
- Millised olid politsei konkreetsed tegevused, mis seda territooriumi puudutasid?
- Millised olid antud piirkonna keskkonnamuutused, mis võiks mõju

tada inimeste käitumist vaadeldaval perioodil (ehitised, uus kujundus, valgustus, ilmastik vaadeldaval perioodil jms)?

- Kas ja millised muutused toimusid elanikkonna seas ja nende sotsiaalses olukorras antud piirkonnas?
- Millised muutused on toimunud piirkonnas tegutsevate teadaolevate kurjategijate hulgas (kas keegi on kinni peetud jne)?

Alles selliste küsimuste kaudu hakkame nägema tegelikke seoseid muutuste ja politseitegevuse vahel. Autor saab isiklike kogemuste põhjal väita, et üsna levinud on tendents, kus konkreetse piirkonna juhid isegi aimavad muutuste tegelikke põhjuseid, kuid ei soovi nende lähemat uurimist. Selle põhjusena võib tuua asjaolu, et kuritegevuse statistika muutus on üks olulisemaid kriteeriume juhi töö hindamiseks. Kui ilmneb, et muutuse põhjustasid mingid muud politseist otseselt sõltumatud asjaolud, siis ei saa ka au endale võtta. Teiseks põhjuseks on autori arvates andmebaaside vähesed analüüsivõimlused (andmete piltlik sidumine territooriumiga ehk kaardistamine elektronkaardile, statistiliselt oluliste seoste otsimine jms) ning nende kasutajate ebapiisavad oskused. Samas on igasuguste muutuste analüüsimine ja interpreteerimine oluline kõigi jaoks. Nagu ka Goldsteini seletuses probleemile suunatud politseitegevuse kohta juba mainiti, peaks alati ka tegevuse mõjusid hindama, need fikseerima ja tegema teatavaks teistele. Ainult nii on võimalik üksteise kogemustest õppida (Goldstein 2001).

Riik soovib võimalikult efektiivselt tagada oma kodanike turvalisust ja üldist õiguskorda. Politsei on ametkond, kelle põhiülesandeks on avaliku korra tagamine, inimeste ja organisatsioonide seaduslike huvide kaitsmine, kuritegevuse tõkestamine, kuritegude kohtueelne uurimine, karistuste määramine ja täideviimine oma pädevuse piires (Politseiseadus § 3). Nende ülesannete hea täitmine eeldab töö oskuslikku korraldamist. Juba ammu on selgeks saanud, et ka väga rikastes riikides ei ole politsei kohalolek kõikjal iialgi võimalik. Teatud konkreetse koha puhul saab suurema kohalolekuga olukorda küll positiivselt mõjutada, kuid selle tulemus on siiski vaid lühiajaline. Saavutamaks positiivset tulemust pikaajalises perspektiivis, tuleb leida probleemid, nende põhjused, analüüsida olukorda ja korraldada töö selliselt, et sellel oleks võimalikult suur mõju kogukonna turvalisusele. Ainult sellisel viisil saavutab mõiste "probleemile suunatud politseitegevus" oma tegeliku tähenduse ka Eestis.

W. M. Oliveri eeltoodud COP teooriat kokku võttes tuleb nentida, et enamik neist meetoditest on tuttavad igapäevasest politsei tavategevusest. Ta käsitleb kõiki meetodeid kui COP integreeritud kontseptuaalset ja ka praktilist raa-

mistikku. Rõhutatakse seda, et kui üks komponent ei ole rakendatud ellu kooskõlas COP kontseptsiooniga, siis on kogu tegevus selles raamistikus juba ette määratud ebaõnnestuma (Oliver 2001:135). Kui käsitleda neid eraldi mõistetest *community policing*, siis võiks väita, et tegemist ongi politsei igapäevase tegevuse osade kirjeldamisega. Kuid Oliver käsitleb neid kõiki kogukonnaga seoses. Kui neid meetodeid kasutatakse koos ning omavahel seotuna, lähtuvalt kohaliku kogukonna liikme vajadustest ja ootustest, siis võib rääkida laiaulatuslikust kogukonnakesksest politseitööst. Ka Eestis on kõiki neid meetodeid ja projekte kasutatud (ja nimetatud neid kogukonnakeskseks tööks), kuid neid ei ole teadvustatud üksteisega seoses oleva tervikuna. Seega on seni võimalik ikkagi rääkida üksikute meetodite, mitte kontseptsiooni rakendamisest. Probleemikesksest politseitööst saad põhjalikumalt infot Clarke ja Eck'i koostatud politseiõpikust „Probleemikeskseks kriminaalanalüütikuks 55 liitsa sammuga” (Sisekaitseakadeemia 2006).



OLULINE TEADA: Probleemikeskne politseitöö on oluline osa kogukonnakesksest politseitööst. See tähendab tegelemist probleemide põhjuste leidmisega ja võimaluste otsimisega nende kõrvaldamiseks. Oluliseks tegevuseks on analüüs. Protsess on pidev ja sellesse kaasatakse kogukonda. Lahenduste mõju hinnatakse ja selle kaudu leitakse uusi võimalusi probleemide põhjuste kõrvaldamiseks. Probleemile suunatud lähenemine võib alguses nõuda politseinikult täiendavat tegevust, kuid on samas investering tulevikku. Eduka tegevusega on võimalik edaspidi aega kokku hoida probleemi ilmingutele reageerimise arvelt.

ülesanne

1. Analüüsi õiguskorda oma tööpiirkonnas või elukohas. Milliseid probleeme võid seal eristada? Põhjenda oma arvamust.
2. Too konkreetseid näiteid tegevustest, mida võiks liigitada probleemikeskseks politseitööks. Milline on sinu arvates olnud nende mõju kohalikule turvalisusele? Mida teeksid teisiti, kui saaksid ise politseilise tegevuse korraldamist otsustada?
3. Milliste probleemide lahendamisel oleks kohalikud inimesed nõus vabatahtlikult kaasa lööma? Milliste puhul oleks raskusi?

6. LÄHIPOLITSEI JA MUUD KOGUKONNAKESKSE POLITSEITÖÖGA SEOTUD MÕISTED

Soomlased kasutavad mõistet *lähipoliisi* [lähipolitsei]. Teistes skandinaavia keeltes on samuti lähedased vasted *närpolis*, *naerpoliti* (Virta, Ruts 2004:4). Kriminoloogiaprofessor Ahti Laitinen Turu Ülikoolist arutleb juba varem nimetatud politseiõpikus kogukonnakeskse politsei tegevuse kohta kasutatavate mõistete üle. Tema väitel ei vasta inglisekeelne termin *community policing* oma sisult päriselt soomekeelsele nimetusele lähipoliisi. Lähipolitsei mõistest ei selgu *community policing* kahte põhitähendust: üks on neist Laitineni arvates kogukond ja teine kommunikatsioon ehk suhtlemine. *Community policing* viitab just nimelt kogukonna ja politsei tihedatele kontaktidele ja koostööle (Laitinen 2000:11). Osaliselt võib Laitineni väitega nõustuda. Sõna lähipolitseitegevus ei ava võib-olla tõepoolest mõiste sisu täielikult. Samas on aga käesoleva õpiku autor seisukohal, et neil oluline sisuline erinevus puudub. Ka Laitinen ise tõmbab oma artiklis edaspidi nende vahele võrdusmärgi, kui räägib Ameerika Ühendriikide uurijate Robert Trojanowicz ja Bonnie Bucqueroux' esitatud põhimõtetest, mis määravad lähipolitsei lähtekohad:

“Lähipolitseitegevus ehk *community policing* on nii filosoofia kui ka organisatsiooniline strateegia, mis võimaldab politseil ja kohalikel elanikel tihedamat koostööd teha, otsida uusi abinõusid kuritegevuse ärahoidmiseks ja kuriteohirmu vähendamiseks, füüsilise ja sotsiaalse tõrksuse kõrvaldamiseks ja ühiskonna allakäigu takistamiseks. *Community policing* tugineb usul, et seaduskuulekatel kodanikel on politseitöös osalemise ja selle toetamise kaudu anda omaltki poolt midagi kasulikku. *Community policing* tugineb ka veendumusele, et kohapealseid (kuriteo)probleeme on võimalik paremini lahendada loova koostöö toel, mitte kitsa erialase keskendumisega üksikutele kuriteojuhtumitele...” (Laitinen 2000:20)

See lõik väljendab küllaltki selgelt mõiste “*community policing*” põhiolemust. Eestis on ilmselt lähinaabrite (Soome) mõjust tingituna tihti kasutatud sõna lähipolitsei. Selle üheks põhjuseks on tõenäoliselt ka eelpoolnimetatud politseiõpiku pealkiri, sest käesoleval hetkel on see praktiliselt ainus kogukondlikku politseitööd puudutav eestikeelne õppevahend. Sirpa Virta Soome kõrgemast politseikoolist väidab, et tegelikult ei olegi lähipolitseid lihtne määratleda, sest mõiste sisaldab mitut tähendust. Seda võib pidada nii filosoofiaks, ideoloogiaks, strateegiaks, tegevuspoliitikaks kui ka protsessiks. Mõiste on oma iseloomult kompleksne (Virta 2000:42). 2003. aasta veebruaris Hollandis toimunud seminaril “*Community and Problem Oriented Policing in Europe*” tõstus küsimus *community policing* defineerimisest. Arutelu käi-

gus jõuti ühisele veendumusele, et see on niivõrd lai mõiste, mistõttu ei ole võimalik seda defineerida. Oldi seisukohal, et kindlasti ei ole tegemist ainult politsei töömeetodiga, vaid tunduvalt mitmekülgsema mõistega. Pigem on siiski tegemist mõttelaadi või tegevusfilosoofiaga (Kaasik 2003). 2004. aasta juunis Tampere toimunud seminaril “Moving Forward With Community Policing in Europe” puudutati sama küsimust ja jõuti järeldusele, et community policing on oma sisult “konteinerimõiste”. Sellesse võib paigutada väga palju politsei tegevusi. Samas pakuti sellel seminaril välja ka täiesti uude mõistena public policing. Selle all peetakse silmas suuremat rõhuasetust avalikkuse ja politsei omavahelistele suhetele ning koostööle. Eesti keeles on sellele mõistele küllaltki raske sobivat vastet leida. Kasutades analoogiat community policing tõlkimisega, võiks kasutada sõna rahvakeskne/rahvale suunatud või ka avalik politseitöö. Kuna tegemist on täiesti uue mõistega, siis tuleb ilmselt alles leida mingi sobivam eestikeelne vaste. (Kaasik 2004b) Mõiste public policing kasutuselevõtu üheks eesmärgiks oli teemakohase ettekande teinud Tampere Ülikooli esindaja Sirpa Virta sõnul tekitada siduv kontekst, millesse kuulusid sellised väljendid nagu politsei ja avalikkuse suhted, probleemide lahendamine, partnerlus, huvigruppide kaasamine ning püsivate/jätkusuutlike tulemuste saavutamine (Virta, Ruts 2004: 4). Avalikkuse ja politsei suhete osas on oluline, et politsei peab tegema vaid seda, mis on talle seadusega ülesandeks pandud, samas aga tegema seda viisil, mis peegeldab politsei eksisteerimise ja funktsioonide aluseks olevaid avalikkuse väärtushinnanguid (Ruts 2004:14). See mõiste vajab veel arendamist ja selgitamist, enne kui seda laiemalt kasutama hakata. Tegemist on esialgu vaid ettepanekuga, mida ei ole eriti palju arutatud. Uue mõiste kasutuselevõtmine - community policing e kogukonnakeskse politseitöö - võiks praegu kasu asemel pigem kahju tuua, sest selle ulatus tundub olevat veelgi laiem.

Lisaks eeltoodud mõistetele on inglise keeles kasutatud ka neighbourhood policing ja proximity policing. Need mõisted on lähedased COP-le, kuid hõlmavad mõne praktiku arvates oma sisult veidi kitsamat valdkonda. Neighbourhood tähendab naabruskonda, ümbruskonda, lähedust. *Neighbourhood-Oriented Policing* on kasutusel nii iseseisvalt kui ka *Community-Oriented Policing* osana (vt eelkirjeldatud Oliveri käsitlus). *Proximity* tähendab lähedust, ligidust. Seda mõistet kasutavad rohkem näiteks Prantsusmaa ja teised prantsuskeelsed riigid. Siin on autori arvates tegemist ka prantsuse keele mõjuga. Kuna emakeeles kasutavad prantslased community policing vastena *la police de proximité* – lähipolitsei, siis sama mõistet kasutatakse nende poolt tihti ka inglise keeles (Manual of Best Practices for Community Policing 2002). Mõlemad mõisted on sarnased soomekeelsele mõistele lähipoliisi. Soome politsei spetsialistid kasutavad seevastu inglise keeles valdavalt *community poli-*

cing. Ingliskeelses kirjanduses on tänapäeval siiski kogu maailmas enamasti kasutusel *community policing* või *community oriented policing*.

Varasemates väljaannetes on mainitud ka teisi mõisteid, mida ilmselt võib lugeda viimase eelkäijateks. Näiteks võib 1988. aastal USA-s välja antud politseientsüklopeediast (Fay 1988) leida mõiste *community-centered policing*. Selle selgituseks on seal öeldud, et tegemist on

“...politsei toimingute kontseptsiooniga, milles politsei ametkond ja kogukond loovad vastastikku üksteist toetavad suhted...” (Fay 1988)

Uue mõistena on eeltoodute kõrvale tekkinud *Intelligence-Led Policing* (ILP) ehk kriminaalluurel või teabel põhinev politseitöö. Meetod pärineb Suurbritanniast ja see võeti kasutusele 1990ndate algupoolel. Meetod on suunatud kuritegevuse vähendamisele info kogumise ja analüüsimise kaudu kuritegude ja kurjategijate kohta. Aluseks on eeldus, et väike osa kurjategijaid paneb toime suurema osa kuritegudest. Keskendudes nende õigusrikkujate tabamisele ja ühiskonnast eemaldamisele, on võimalik kuritegusid vähendada (*Intelligence-Led Policing... 2005:9*). USA-s on see meetod enam päevakorraletõusnud terrorismivastase võitluse hoogustumisega pärast 2001. aasta 9. septembri traagilisi sündmusi. Äärmiselt olulise osana nähakse sealjuures just erinevate ametkondade käsutuses oleva info koondamist ja analüüsimist. Paljud teoreetikud on avaldanud seisukohti ILP seosest kogukonnakeskse politseitööga. Seda on üritatud asetada kogukonnakeskse ja probleemikeskse politseitöö kõrvale ning võrrelda neid. Austraalia teoreetik Jerry Ratcliffe on üsna tabavalt ja lühidalt öelnud, et COP on laiem ideoloogia ja keskendub kuritegevuse hirmu vähendamisele – ILP seevastu on kitsam ja suunatud konkreetselt kuritegude vähendamisele. Samas on üsna palju sarnaseid jooni probleemikeskse politseitööga. Mõlemas on suur roll andmete kogumisel ja töötlemisel. Näiteks on ILP meetodi rakendamisel sarnaseid jooni eelmises peatükis käsitletud SARA mudeliga. Mõlemas on määrava tähtsusega analüüs ja vastutegevuse kavandamine. Esimeses on see suunatud rohkem küll konkreetsete juhtumite või kurjategijate grupi leidmisele ning nende „märgistamisele”. Nii ILP kui ka POP toetavad mõistet kogukonnakeskne politseitöö märksa laiemalt (Ratcliffe 2003:5). ILP olemust vaadeldes on mõned kogukonnakeskse politseitöö toetajad väitnud ka seda, et see võib tähendada tagasiminekut nn reageeriva politseitöö juurde, kuna sarnaselt varasemaga tegeletakse juhtumitega, mis juba aset leidnud (Tilley 2003:1). Samas on õpiku autori arvates siiski tegemist prioriteetide seadmisega ning oluline on just teatud kurjategijate kinnipidamine ja selle kaudu kuritegevuse vähendamine. Teatud erisus probleemikeskse politseitööga tuleb välja info kogumise viisi ja allikate osas. POP-i puhul ammutatakse teadmisi kogu keskkonna kohta. ILP


puhul on aga peamise tähtsusega teave, mida saadakse informaatortelt ja nn politseilistest allikatest. Selle põhjal määratletakse võimalikud sihtmärgid (kas konkreetsed kurjategijad, nende grupid või siis teatud sarnaste kuritegude kogumid) ja planeeritakse tegevus nende tabamiseks ning kohtu alla andmiseks.

Olles suhelnud teiste riikide politseinikega, võib väita, et kõige enam on seni kasutusel ingliskeelse mõistena *community policing*. See on nüüdseks kindlalt juurdunud ja ilmselt jääb ka põhimõisteks selle valdkonna käsitlemisel inglise keeles. Eestikeelse vastena on praegu kasutusel piirkondlik politseitöö ja põhjanaabrite eeskujul ka lähipolitsei. Õpiku autori arvates ei anna need päris täpselt edasi *community policing* all mõistetava valdkonna sisu, kuid samas on paari aasta jooksul piisavalt juurdunud ning asjaga seotud ametnikele arusaadavad. Paremini annaks sisu edasi mõiste kogukonnakeskne politseitöö. Selle kasutuselevõtmist piirkondliku politseitöö asemel kaaluti vastavalt ka uue PPT juhendi väljatöötamisel 2004 aastal. Põhjenduseks olid järgnevad asjaolud:

► on tõlkena ingliskeelsele mõistele palju lähemal ja annab paremini edasi selle sisu. Sellise politseitöö mõtteks on siiski konkreetse kogukonna probleemidega tegelemine.

► sõna piirkond võib tekitada segadust, kuna on väga erinevalt tõlgendatav mõiste. Piirkond võib tähendada nii kvartalit kui ka muud territooriumi määratlust. Piirkond on rohkem seotud territooriumiga, kogukond aga selle elanikega.

Samas leiti arutelul korrakaitse juhtgrupis siiski, et piirkondlik politseitöö on kitsam mõiste kui kogukonnakeskne politseitöö. Kogu Eesti politsei tegevuse eesmärgiks on tegutseda kogukonna vajadustest lähtuvalt. PPT juhend aga reguleerib konstaablite tegevust piirkonnas ehk vaid ühe politseinike grupi ja nende juhtide tegevust. Pärast sellist arutelu võib väitega tõepoolest peaaegu nõustuda: tegemist on kogukonnakeskse politseitöö reguleerimisega kindlaks määratud territooriumil ehk konstaablipiirkonnas. Kui aga vaadata tegevuse eesmärgi, siis võib need mõisted siiski võrdsustada.



OLULINE TEADA: Maailmas on kasutusel palju kogukonnakeskse politseitööga seonduvaid mõisteid. Mõnel puhul on tegemist keelekeskkonnast tingitud erisustega. Osa mõisteid on aga ka sisult erinevad. Samas on kõik mõisted proovinud rõhutada lähedast suhet kogukonnaga. Community policing on termin, mille sisuga on hõlmatud kõik teised mõisted, kuid see on oma olemuselt märksa ulatuslikum. See on mõiste, mida rahvusvahelises kirjanduses ka kõige enam leida võib.

Ülesanne

1. Analüüsi mõisteid piirkondlik politseitöö, lähipolitsei, kogukonnakeskne politseitöö. Koosta tabel, milles leia sarnasused ja erinevused. Millist mõistet kasutaksid ise Eesti tingimustes? Põhjenda oma arvamust.
2. Tutvu ILP meetodiga. Millistes valdkondades ja kuidas saaks seda kasutada?

7. KOGUKONNAKESKSE POLITSEITÖÖ PROBLEEMID JA KRIITIKA

Vaatamata valdavalt positiivsele suhtumisele, on kogukonnakeskse politseitöö juures võimalik näha ka mitmesuguseid probleeme ja ohte. Järgnevalt püütakse käsitleda mõningaid seisukohti puuduste ja probleemide osas kogukonnakeskses politseitöös.

Nii nagu paljude teiste toimingutega politseitöös, võib COP rakendamise püüde politseiasutusele rohkem kahju kui kasu tuua siis, kui seda tegevad ametnikud ei tea täpselt, millega on tegemist. Kuigi maailmas on sellel teemal väga suurel hulgal teadustöid avaldatud, on Eestis politseinike väljaõppel teoreetilisi seisukohti enam kasutama hakatud üsna hiljuti. Enamik ametnikke, kes teevad oma igapäevast tööd tublilt, on iseenda kogemuste ja vigade kaudu liikumas õiges suunas. Samas, nii nagu igasuguses muus tegevusvaldkonnas on ka politseitöö arengus oluline roll teadusel ja teoreetilistel lähtekohtadel. Need aitavad mõista, miks ja kuidas on selliste seisukohtadeni jõutud, ning aitavad õppida teiste vigadest. Nii on võimalik valmis olla uuenduste käigus ilmnevate probleemide lahendamiseks. Samas tuleb tõdeda, et teoreetilisi käsitlusi on ilmunud väga palju, üpris vähe on aga praktilisi nõuandeid, kuidas üht või teist asja konkreetselt teha.

Nagu eelmistes peatükkides mainitud, on kogukonnakeskne politseitöö anglo-ameerika juurtega. Nii Ühendriikides kui ka Suurbritannias on politseitöö juba ajalooliselt korraldatud detsentraliseeritud viisil. Tegemist on olnud suhteliselt sõltumatute kohalike politseiüksustega ning see on kasuks taolise töömeetodi omaksõtmisele. Seal on kogukonna ja politsei lähedane suhe pikk traditsioon. Tegemist on ju sisuliselt munitsipaalpolitseiga, mis on väga tihedalt seotud kohaliku omavalitsusega. Mike Brogden (Belfasti Kuningliku Ülikooli kriminoloogia professor) väidab, et politsei institutsiooni asend riiklikus ja kultuurilises maatriksis on kogukonnakeskse politseitöö õnnestumise peamiseks faktoriks. Raske on võrrelda Ameerika väikelinna politseinikke näiteks Prantsuse sandarmeeriaga, kellel on hoopis teistsugune ajalugu ja traditsioon (Brogden 1999: 180). See püstitab küsimuse, kas Euroopas ja sealhulgas Eestis on üldse võimalik edu saavutada? Mandri-Euroopa riikides on politsei olnud ajalooliselt tsentraliseeritud ja edulugusid kogukonnakeskse politseitöö valdkonnast on siin märksa raskem leida. Brogden hindab praktiliselt võimatuks sellise töömeetodi rakendamist tingimustes, kus

politsei peamiseks rolliks on kindlustada riigivõimu ehk totalitarismi kalduvates riikides. Problemaatilisena nähakse edu saavutamist ka postsovietlikes riikides. Kriitiliselt otsustava faktorina ilmneb kombinatsioon politseiorganisatsiooni traditsioonilistest vormidest ja kultuurilisest tajust politsei funktsioonidest, ning see, mil määral kriminaalseadus on politsei õiguste ja kohustuste osas lubav või piirav. Traditsioonilise kogukonnakeskse politseitöö arendamine eeldab detsentraliseeritud struktuuri ja õiguslikku raamistikku, mis ei täpsusta politseitegevuse piire väga üksikasjalikult. Samas leitakse, et kõigi faktorite kombinatsioon ei ole siiski alati määrava tähtsusega. Kogukonnakeskne politseitöö saab edeneda ka riikides, kus politsei funktsioonid on õiguslikult piiratud. Kuid detsentraliseeritud organisatsiooni traditsioon ja positiivne tunnetus riiklikust politseist peab olema olema. (Brogden 1999: 175). Tänapäevases Eestis domineerib siiski positiivne suhtumine politsei tegevusse ja see on heaks aluseks edasisele arengule. Samas toimub pidevaid muutusi tsentraliseerituse astmes. Uute prefektuuride loomisega 2004. aastal toimus regionaalne politseitegevuse koonduamine, samas vähenes tsentraliseerituse tase riiklikus plaanis – Politseiameti roll vähenes. See lõi soodsa pinnase tegevuse arendamiseks regionaalseid eripärasid arvestades ja andis prefektuuridele suhtelise sõltumatuse oma otsustes. Nüüdseks on aga nähtavad selged tendentsid spetsialiseerumise suunas, sest piiratud ressursid sunnib üha enam korraldama tegevust prioriteete silmas pidades. Eeldada võib, et lähitulevikus piirkonnakonstaablite arv väheneb ning nende funktsioonid muutuvad. Muutusi püütakse kompenseerida professionaalsuse tõstmisega. Kuidas mõjutavad need muutused kogukonnakeskse politseitöö arengut, selgub aja jooksul. Tõenäoliselt sunnib see üha enam rakendama kogukonda ja looma kohalikke võrgustikke. Kokku võttes muutusi, võib siiski väita, et Eestis püütakse kogukonnakeskse politseitöö mudelit ellu rakendada ja selles on teatud edu saavutatud seda mõnevõrra kohandades.

Kogukonnakeskse töö käsitlustes viidatakse sellele, et tegemist võiks justkui olla tagasitulekuga „vana hea“ mudeli juurde, kus kohalik konstaabel (*watchman*) käis oma kogukonnas jalgsi ringi ning tundis kõiki kogukonnaliikmeid nime- ja nägupidi. Sellele on järgnenud kriitika, et tegemist on tegelikult romantilise pettekujutelmaga. Ühed esimesed kogukonnakeskse politseitöö idee käsitlejad, artikli „Broken Windows“ autorid Wilson ja Kelling, nägid seda nii ning soovitasid eeskujuks võtta. Nende argumendid põhinesid paljus Ameerika politseitegevuse ajalool. Tegelikult väidab Samuel Walker, et nende poolt on seda valesti tõlgendatud ja et nn „head vanad ajad“ ei olnud üldsegi nii head, kui neid kiputakse kujutama. Jutt käib 19. sajandi lõpust ja 20. sajandi algusest. Need ajad olid „head ajad“ vaid tollase politsei enda arvates. Tegelikult lorkas kõikjal korruptsioon ja politseinikud ei olnud eriti professio-

naalsed. Kinni peeti isikuid, kes juhuslikult ette jäid – tegevuses ei olnud süsteemsust. Ajaloolased annavad „watchman“-imagole üsna negatiivse hinnangu ja väidavad, et politseinikel olid tollal vähe eesmärke:

1. saada töö ja hoida seda,
2. kasutada võimalusi meelehea saamiseks, mida see töö pakkus,
3. teha nii vähe tegelikku patrullitööd kui vähegi võimalik,
4. ellujäämine tänavail, s.t autoriteedi saavutamist ja hoidmist vaenulikkuse kaudu,
5. mõningased „tõelise“ politseitöö kohustused läbi juhuslike kelmide arreteerimise.

Eelkirjeldatud pildis ei ole näha teadlikku võitlust kuritegevuse vastu ega naabruskonna huvide teenimist (Walker 1999:60-63). See viib järelduseni, et kogukonnakeskse politseitöö teemat käsitlevad inimesed võivad tugineda ebaõigetele faktidele ning kõiki teoreetilisi käsitlusi tuleb vaadata kriitilist meelt säilitades. Samas ei saa siiski mainimata jätta, et Wilsoni ja Kellingu töö oli arvestatav väärtus kaasaja politsei ümberkorraldustes.

Samuti võib probleemina välja tuua selle, kuidas on võimalik asuda kogukonnakeskse politseitöö teele toomata ohvreid muudes politseitöö valdkondades. Politsei ressursid on alati piiratud ja tegelemine igasuguste projektidega tähendab vähemalt esialgu kindlasti suuremat ajakulu. Näiteks kui ametnikud osalevad mingites ennetusprojektides, teevad nad seda teiste tegevuste arvelt. Kuigi seda tehakse lootuses, et tulevikus aitab see õiguskorda parandada, võtab see aega ja seni tuleb toime tulla ka igapäevaste tegevustega. Ameerikas läbi viidud uurimuse kohaselt oligi üheks olulisemaks takistuseks politsei juhtide arvates küsimus, kuidas tegutseda enam kogukonnakesksetes projektides ohvriks toomata väljakutsete ja kodanike kaebuste lahendamist. Siinkohal tuleb lisada, et nende projektide edukusest tingituna võib kodanike pöördumine politsei poole veelgi suureneada, sest usaldus politsei suhtes kasvab. See tähendab ka oluliselt kõrgemaid ootusi politsei tegevuse osas, mis suurendab omakorda riski ebaõnnestuda. Samas nähakse pikemas perspektiivis siiski kasu, mis seisneb ümbruskonna turvalisemaks muutmises koostöös kogukonnaga. See peaks need riskid üles kaaluma. (Zhao & Thurman 2003:33) Edu reklaamimine on kui kahe teraga mõök: ühelt poolt võib see tuua koostöösse uusi partnereid, teisalt tekitab jälle täitumata ootuste riski (Burger 1999:262). Üheks väljapääsuks on kogukonnaga suhtlemine ja olukorra selgitamine. Uute asjade algatamisega kaasneb alati hulk ootusi, kuid nen-

dega tuleb ettevaatlikult ringi käia. Kindlasti tuleb teadvustada võimalikke tagasilööke ja ohte ehk olla aus nii iseenda kui ka kogukonna suhtes.

Head suhted kogukonnaga on COP rakendamisel kahtlemata oluline faktor, kuid sellel võivad olla ka oma varjuküljed. Ideaalne piirkonnakonstaabel peaks olema tihedas läbikäimises piirkonna võtmeasutuste ja –isikutega. Soovitav oleks, et ta elaks samas piirkonnas. Ta peaks olema austusväärne ja lu-gupeetud inimene ning vastama erinevate ühiskonnakihtide ootustele politsei rolli osas ja kõige selle juures esindama riiki ning seadust selles piirkonnas. Samas on politseinik eraelus tarbija, perekonnaliige, autoomanik, sõber jne. Eriti juhul, kui tegemist on kogukonnas austatud ja aktsepteeritud ametnikuga, võib tekkida olukord, kus mõni kogukonnaliige püüab aeg-ajalt politseinikku „tänada“. Häid suhteid kogukonnaga eraldab korruptsiooni-hõngulisest suhtest vaid õhuke joon. „Väga küüniliselt võiks isegi väita, et kõige efektiivsem suhe kogukonna ja politsei vahel oleks kogukonna ulatuslik korruptsioon“ (Manning 1997:308). Bantoni väitel ületab korruptsioon lõhed politsei ja inimeste vahel moel, mida ei suuda ükski teine viis. See võib tekitada näiteks olukorra, kus tehakse kokkuleppeid, milles organiseeritud kuritegevus kannab hoolt pisisulide eest ja keskklassi inimesed, teadmata asjaoludest, näevad olukorra paranemist. See väide aga ei kaitse korruptsiooni, vaid juhib tähelepanu teatud ideoloogilistele vastuoludele, mis võivad ette tulla (Banton 1964; Manning 1997:308). Tegelikult oleks Eestis tõenäoliselt suuremaks probleemiks pisiteenete osutamine vastastikku. Eetilisi dilemma-sid tuleb lahendada kõigil politseinikel, kuid piirkonnapolitseinikud on oma seotuse pärast kogukonnaga, suhteliselt iseseisva töö iseloomu ja kaalutle-mispiiride ulatuse tõttu veidi keerulisemas olukorras. Alati ei pruugigi olla tegemist korruptsiooniga, vaid lihtsalt eetiliselt küsitava käitumisega. Ilmselt aitaks korruptsiooniohtu vähendada piisav järelevalve politseinike tegevuse üle ja hea nõustamine küsitavates olukordades.

Nagu juba kogukonna mõistet käsitlevas peatükis mainitud, on kogukond oma olemuselt keeruline ja mitmeti vaadeldav kooslus. Politsei ülesandeks on pakkuda selles kõigile võrdset teenust turvalisuse arendamisel. Politsei peab toimetama erinevate sotsiaalsete gruppide vahel ning näitama igale neist üsna erinevat nägu (Manning 1997:305). Kui vaadata näiteks traditsioonilist konstaablipiirkonda, siis on seal elanikke seinast seinä. On rikkaid ja vaeseid, noori ja vanu, sotsiaalselt aktiivseid ja omaette hoidvaid, eestlasi ja muulasi. Kõigil on lähtuvalt sotsiaalsest kuuluvusest ning kultuurilisest taustast erinevad soovid politsei tegevuse osas. See viib filosoofilise küsimuseni: kas on võimalik pakkuda võrdset teenust sotsiaalselt ebavõrdses maailmas? Politseil ei ole kuidagi võimalik luua sotsiaalset võrdsust ning kasvatada inimeste ma-

janduslikku heaolu. Heterogeenses kogukonnas on politsei dilemma ees, milise ühiskonna grupi huvisid ja väärtusi toetada. See laheneb tihti poliitilisel tasandil (Brogden 1999:170). Järgmine küsimus on see, kas kõik kogukonnaliikmed on võrdsel määral poliitikasse kaasatud. Kogemuslikult võib väita, et poliitikasse on kaasatud kogukonna aktiivsemad esindajad, kes enamasti kuuluvad nn „haritud keskklassi“ hulka. Seega on nende seisukohad ja ootused meile ilmselt kõige enam teada. Mis saab aga teistest? Brogden näeb siin ühe võimalusena, et seal, „kus võim, ressursid ja sotsiaalsed probleemid on eba võrdselt jagunenud, tuleb kogukonnakeskne politseitöö (kui see on tegelemine pigem põhjuste kui tagajärgedega) suunata nende kasuks, kes kannatavad kõige enam“ (Brogden 1999:171). Silmas peetakse vaesemal elujärgel olevaid ja kehvas keskkonnas elavaid inimesi, kel on ilmselt turvalisuse osas teistsugused ootused. See võib tekitada aga kogukonnas konflikte. Näitena võiks siin konstrueerida järgmise olukorra:

Vanamammi müüb õunu uhke restorani läheduses. Restoraniomanik nõuab politsei sekkumist, kuna see häirivat kliente. Õnamüüjale on tegevus aga eluliselt vajalik, et saada pensioni kõrvale lisaraha tema hooldada jäänud puberteedieas lapselapse üleskasvatamiseks. Laps on ise samuti väiksemate probleemidega politsei huioriibiiti sattunud, kuid temas tärganud huvi kunsti vastu on teda viimasel ajal probleemidest eemal hoidnud. See aga vajab kulutusi hooldaja poolt. Restoraniesine on naisele kõige lihtsamini ligipääsetav koht ning ta ei pea sinna minekuks tegema lisakulutusi. Samuti on seal palju ostjaid.

Analüüsisides seda kaastust, võime muidugi kohe püstitada küsimuse, kas õnamüüjal üldse on tänaval kauplemiseks mingit luba. Kuid õiguslikke küsimusi kõrvale jättes peame kaaluma seda, kuidas mõjutab konkreetse juhtumi puhul müügi keelamine selle pere tulevikku, pidades silmas probleemset last. Samas on selge, et kellegi kasuks või kahjuks tuleb siin otsus langetada ja mõlemad otsused toovad endaga kaasa negatiivse suhtumise politseisse. Rääkides kogukonna turvalisusest, peame mõtlema, kumb lahend on kogukonnale pikemas perspektiivis häirivam ja milliseid alternatiivseid lahendusi on veel võimalik leida. Kui rääkida kogukonna üldisest heaolust, siis tuleb ilmselt rakendada probleemidega tegelemisel mõningast positiivset diskrimineerimist, mis ei pruugi alati leida heakskiitu kogukonna tugevamat kihti esindavate poliitiliste jõudude poolt. Seega on politsei kogukonnakeskset tööd tehes oma otsustes alati mitme tule vahel ning puutub kokku erinevate vastuoludega.

Probleemikeskse politseitöö rakendamise kohta võib maailmast palju positiivseid näiteid tuua, sest seda on palju katsetatud. Tegelikuses on aga hulk asutusi selle reaalsel rakendamisel kohanud palju suuremaid raskusi, kui nad oodata oskasid. Näiteks on mõned politseijuhid nüüdseks märkinud, et kuigi

enamik probleemikeskse politseitöö projekte on lühiajalises plaanis osutunud üpris edukaks, ei pruugi neil olla kauakestvaid mõjusid. See on osaliselt tingitud organisatsioonikultuurilisest vastuseisust uutele ootustele – eriti siis, kui rõhuasetus ei ole otseselt kuritegevuse probleemidel (Kenney & Watson 1999:226). Ilmselt peetakse silmas seda, kui probleemi lahendamiseks peab tegelema ka muude teguritega lisaks otseselt kuriteoga seotuile. Teise probleemina nähakse POP juures ametnike väiteid suure koormatuse kohta muude ülesannetega, mis justkui ei jäta piisavalt aega tegelemaks analüüsi ja kogukonna probleemidega. Samas uuringud seda ei kinnita. Pigem on tegemist ametnike enda sooviga tegeleda enam nn „traditsiooniliste politseiliste ülesannetega“. Sellest võis järeldada, et ametnikke ei suudetud piisavalt motiveerida ehk probleem oli eestvedamises (Kenney & Watson 1999:227). Seega ei suudetud ilmselt ametnikke piisavalt suunata ja nende tegevuse üle järelevalvet teostada. Sarnast olukorda võib kogemuslikult täheldada ka Eestis, kus ei suudeta alati piisavat järelevalvet tagada ning selle tulemusena ametnike entusiasm aeg-ajalt lihtsalt „vaibub“. Kolmanda riskina näeb osa kriitikuid POP juures seda, et probleeme identifitseerides ja neile lahendusi otsides tuleb vahel minna välja politseitöö raamidest ja tegeleda asjadega, mille kohta politseil puuduvad eriteadmised (näit tervishoid) ja mis ei peaks olema politsei ülesanne. Samas teised ei näe probleemi ja väidavad, et tegemist on traditsiooniliste politsei ülesannetega, mida lahendatakse lihtsalt veidi süstemaatilisemalt. Probleemina nähakse samuti seda, et tegelikult osaleb kogukond ise probleemide lahendamisel üsna tagasihoidlikult ja politseinikud avastavad end pigem kogukonna suhete klaarijatena neis valdkondades, mis polegi seotud probleemidega kuritegevuse või korratuste osas. Sellest tekib omakorda frustratsioon ja pühendumuse puudumine, mis sunnib tagasi pöörduma tavaliste politseiliste meetodite juurde. Olukorra lahendusena on mindud seda teed, et politseinikud on hakanud pigem kogukonna juhendajateks probleemide lahendamisel ning aitavad sellega arendada iseseisvaid tegevusi. (Kenney & Watson 1999:228).

Õpiku autori eesmärk ei ole selle peatükiga tekitada vastasseisu kogukonnakeskse politseitöö ideoloogiale, pigem peaks see aitama saada väikese ülevaate probleemidest ja kriitikast, mis omakorda sunnib ohte teadvustama ja ennetama. Igasugused muutused ja uued ettevõtmised on alati seotud riskiga ebaõnnestuda. Juba teadmise olemasolu võimalikest probleemidest aitab neid vähendada või siis tagasilöökideks valmis olla.



OLULINE TEADA: COP juurutamisele on esitatud mitmeid vastuargumente. Selle rakendamisega võib kaasneda erinevaid probleeme: sobimatus kultuuri- ja õigusruumiga, liigne tsentraliseeritus, kogukonna ebavõrdsus ja erinevad ootused, korrupsioonioht, politseinike teadmatus ja vastasseis, kogukonna soovimatus ise tegutseda jne. Neid tuleb alati kriitiliselt hinnata ning püüda riske maandada.

ülesanne

1. Milliseid riske oskad kogukonnakeskse politseitöö rakendamisel veel lisaks leida? Koosta riskide edetabel nende võimaliku esinemise tõenäosuse alusel.
2. Too näiteid olukordadest oma elu- või töökoha piirkonnas, kus kogukonnakeskse politseitööga seotud projektid/tegevused on sinu arvates ebaõnnestunud. Analüüsi olukorda ja leia võimalusi, kuidas saanuks ebaõnnestumist

8. KOGUKONNAKESKSE POLITSEITÖÖ KORRALDAMINE JA MÜÜDID

Paljud autorid on pannud suurt rõhku piirkondliku (ehk kogukonnakeskse) politseitöö planeerimisele ja elluviimisele. Et tegemist on suhteliselt uue meetodiga, mis pidevalt areneb, nõuab see ka märksa paindlikumat organisatsiooni. Aga organisatsiooni on väga raske muuta ning see vajab aega. Politsei nagu ka iga teise organisatsiooni muutumine peab algama selle juhtidest. See tähendab, et kõigepealt peavad muutustest ja nende vajadusest aru saama juhid. Eesti politsei tegevuse organiseerimisel on alates selle taasloomisest toimunud palju muutusi. Muutunud on ka juhtide põlvkond. See on arengu paratamatu osa, vaatamata sellele, et tekitab organisatsioonis teatavat ebakindlust.

Nagu eelpool mainitud, eeldab kogukonnakeskne politseitöö muutusi organisatsioonis. USAs on kogukonnakeskse politseitöö rakendamisega seoses organisatsiooni muutuste, planeerimise ja juhtimise mõjusid palju uuritud. Käesolevas peatükis käsitletakse kogukonnakeskse politseitöö ellurakendamist ja sellega tekkivaid probleeme.

Kogukonnakeskse politseitöö rakendamine eeldab ettevalmistavat tegevust. Kõigepealt tuleb vaadata üle organisatsiooni valmisolek. See tähendab sobiva struktuuri, paindlikkuse ja vajalike teadmiste olemasolu. Sue Goss väidab, et politseiorganisatsioon on viimase 20 aasta jooksul juba läbinud palju muutusi. Organisatsiooni on detsentraliseeritud. Inglismaa näidete varal kirjeldab ta, et politseijuhid on saanud aru koostöövajadusest kohaliku omavalitsuse ja teiste organisatsioonidega. Võrreldes näiteks tervishoiuametnikega, on politseil seal riigis palju suurem autonoomsus (Goss 2001:72). See tõestab veel kord juhtimisega seotud muutuste vajadust, kuna Inglismaa on COP rakendamisel üks eesrindlikumaid riike. Kuid väidetakse ka seda, et muutused ei pea olema alati esimene ja kõige olulisem samm.

COP rakendamisel on oluline kõigi tasandite juhtide tegevus ja roll, sest nemad määravad organisatsiooni tegevused ja arengusuunad. Kuid uusi asju ei saa ette võtta ilma neid eelnevalt läbi kaalumata. Teatud skeptitsism on edukale juhile kasulik vahend. Head juhid ei saa endale pidevalt lubada ühe moeka idee juurest teise juurde minekut. Politseitöö on tõsine asi ja suur osa juhtidest on üsna tõrksad suunda muutma ilma tugevate tõenditeta, et see

ikka tegelikult toimib (Rahtz 2001:125). Ometi on COP puhul just nende samade juhtide otsustada, kas see lähenemine toimib ja kui hästi. Otsustamise võivad eriti keeruliseks muuta vähesed teadmised või ka valearusaamad.

Kogukonnakeskse politseitööga käivad kaasas müüdid, mis takistavad selle edukat rakendamist. Watson jt väidavad, et “uued ideed on nagu vastsündinud lapsed, keda võib kahjustada nii nende sõprade kui ka vaenlase käsi” (1998:54). Nad toovad välja neli müüti või väärkäsitlust:

1 COP on nii radikaalselt traditsioonilisest politseitööst erinev, et nõuab täielikku korrakaitseorganisatsiooni ümberkujundamist. Tegelikult on enamik politseiasutusi, isegi kõige traditsioonilisemad, kasutanud mõnda aspekti, mida nüüd käsitletakse kui COP-d. Veel enamgi, politseiametniku tegevus organisatsioonis, mis on võtnud omaks COP ideoloogia, nõuab ikkagi vähemalt samu oskusi, tehnikaid ja kogemusi, mida tavapärane tegevus. Organisatsiooni struktuuri muutmine ei ole esimene samm viimaks ellu COP ideid ja see ei pruugi alati üldse vajalik olla.

2 COP tõstab suurel määral ametnike, eriti patrullpolitseinike töökoormust, sest nad peavad “äkitselt” hakkama lisaks oma igapäevastele kohustustele (preventiivne patrullimine ja väljakutsete teenindamine) kogukonnaga suhtlema. Tegelikult veedavad aga paljud ametnikud osa oma ajast erinevaid toiminguid tehes, mis sõltuvad paljus nende tööülesannetest ja kogukonnast, kuhu nad on suunatud. Patrullametnikud ja nende vahetud juhid peavad võtma initsiatiivi loomaks partnerlussuhteid kogukonnaga. Kuigi nende võimetus sellist ülesannet täita sõltub palju sellest, kuidas nad suudavad ümber korraldada senised ülesanded, mida võib-olla pole üldse vaja teha (mõttetu paberitöö jms) või siis saaks samahästi teha keegi teine. Ja kui COP täidab oma eesmärgi ning ümbruskond muutub turvalisemaks, siis väheneb ka patrullpolitseinike koormus n-ö “tulekahjude kustutamise” arvelt ehk nad saavad enam aega pühendada ennetavale tegevusele.

3 COP juhib politseiametnikud kõrvale nende põhivastutusest – korrakaitsest, mis viib kuritegude hulga suurenemisele. Selle tõenduseks on ka mõne COP-d rakendavate piirkondade näited. Kuritegevuse taset mõjutavad mitmed tegurid ja ei saa öelda, et selle põhjuseks antud kogukonnas on (enam kui mingi muu mõjutaja) just kohapeal tegutseva politseiüksuse struktuur, tegevusviis või ideoloogia. Politsei üks olulisemaid ülesandeid on tuvastada ja kinni pidada kurjategijaid ning koguda tõendeid nende süüdimõistmiseks. Seda nii “tavalise politsei” kui ka COP omaks võtnud üksuse puhul. Küsimus ei ole mitte selles, mida peab tegema, vaid selles, miks ja kuidas.

4 COP teeb patrullpolitseinikust sotsiaaltöötaja. See on kõige enam levinud müüt ka Eestis. Esiteks viitab selline arusaamine sellele, et sotsiaaltöö on midagi alandavat. Tegelikult on sotsiaaltöö auväärne amet, sest sellega mobiliseeritakse kogukonna ressursid, abistamaks tema kõige kehvemas seisus ole-

vaid liikmeid. Sotsiaaltöötajad on - või vähemalt peaksid olema – politseinike loomulikud liitlased. Teiseks peegeldab see arvamus sügavat vaeleusaama õigussüsteemist ja politsei rollist selles. Eeltoodud süüdistus viitab sellele, et politsei ülesanded on piiratud vaid kurjategijate püüdmisega. Tegelikult on politseil alati olnud nii ühiskonnas kui ka õigussüsteemis palju laiem roll. Politsei peab näiteks aitama kuriteoohvritel üleelamistest toibuda, kogukonna-liikmeid röövloomade eest kaitsma jne. Politsei ei saa üksi kõiki neid rolle täita, vaid sõltub koostööst teistega. COP ei sunni politseinikke muutuma sotsiaaltöötajaks, vaid paremini mõistma oma rolli ja ülesandeid kogukonnas.

COP eeldab nii juhtidelt kui ka tavapolitseinikelt toimiva partnerlussuhte loomist kogukonnaga, keda nad teenivad. (Watson jt 1998:54-56)

Eelpoolnimetatud müüdid on ka Eestis üheks peamiseks takistuseks politseinike suhtumise muutmisel. Ka Strecher teeb ülevaate nn “kultuurilisest pagasist”, mis takistab edukat politseitegevust. Need on vaeleusaamad, mida tuleks kaasaegses politseijuhtimises vältida. Järgnevalt lisatud õpiku autori kommentaarid:

1. Eralda poliitika politseitööst – see on tüüpiline politseikultuuri sundmõte, mis takistab paljudel politseijuhtidel luua sidet valitsusametnikega (sh kohaliku omavalitsusega). See arvamus on tekitanud mõttetut vastuseisu ja takistanud vajalikku koostööd. (Eestis on praeguseks mõistetud koostöö olulisust KOV ja teiste institutsioonidega. Loomulikult on ka puudusi, kuid võrreldes praegust situatsiooni mõne aasta taguse olukorraga, siis on selles valdkonnas areng toimunud.)

2. Ainult politsei on võimeline kuritegevust kontrollima – see kinnismõte hõlmab väljendeid, nagu “Meie oleme professionaalid. Ärge mängige politseinikku, jätke kuritegevus meie hooleks. Me oleme õhukene sinine joon heade kodanike ja kurjategijate vahel”. See arvamus on pikka aega hoidnud kodanikke politseitööst eemal. (Selline suhtumine on Eestis mõnede tavapolitseinike hulgas, kuid lähtuvalt koostöövajaduse suuremast tähtsustamisest on ka siin toimunud positiivne nihe.)

3. Kata piirkond patrullidega – see doktriin nõuab politsei tegevuste standardiseerimist kogu piirkonnas. Kõik kogukonna osad (ka minimaalse riskiga) nõuavad tingimusteta politsei kohalolekut. See on takistanud jõudude kontsentreeritud suunamist probleemsetesse kohtadesse. (Eestis tehakse seda tavaliselt kõikvõimalike kampaaniate käigus. Raskusi on ka probleemsete kohtade väljaselgitamisega, kuna analüüsioskus ja -võimalused ei ole alati piisavad. Kuid ressursi piiratus sunnib üha enam kasutama analüüsi ja probleemikeskset lähenemist.)

4. Vastutamine kogu üksuse piirkonna eest – koos eelmise arusaamaga paneb see arvamus ametniku (ja ka politseiasutuse) vastutama kuritegevuse kontrolli eest kogu tööpiirkonnas. Vahetud juhid nõuavad tänavapolitseinikelt, et nad leiaksid probleemid enne neid. Selle tegevuse negatiivseks kõrvalmõjaks on see, et ametnikud eiravad väljaspoole nende piirkonda jäävaid probleeme. (Kommenteerides seda valearusaama võib öelda, et Eestis on võrreldud erinevate piirkondade tulemusi. Ohtlik on olukord siis, kui sellega tekitatakse piirkondade vahel n-ö konkurentsituatsioon, mis omakorda paneb ametnikud vaatama ainult oma piirkonda ja vahel ka lausa tahtlikult ignoreerima teiste piirkondade kohta laekuvat infot. Viimasel ajal on peamiseks võrdluse aluseks siiski sama piirkond varasemal ajal - ametniku töötulemusi võrreldakse tema enda varasema perioodi tulemustega.)

5. Uuri kõiki kuritegusid – see mõte paneb uurijaid tegelema iga hinna eest kõigi juhtumitega, mis nendeni jõuavad - eriti „tähtsate” juhtumitega, mis jäävad aktiivsesse uurimisse nende lootusetusele vaatamata. See arvamus ei võimalda välja sorteerida juhtumeid. Tulemuseks on toimikuvirnade kuhjumine ja arvamus, et kõik juhtumid on lahendatavad. (Sellele situatsioonile on püütud Eestis viimaste aastate jooksul lahendust leida, mis mõnel pool on ka õnnestunud. Eeldab kokkulepet prokuratuuriga, kus määratletakse prioriteetsed kuriteod. Samuti tuleb kokku leppida, et esmajärjekorras menetletakse need juhtumid, kus süüdlane on välja selgitatud.)

6. Kiire reageerimine on hea – selline arvamine kujunes alates esimeste sidevahendite tekkimisest. Politsei on teinud suuri kulutusi, saamaks paremaid võimalusi kiirelt kõigini jõuda. Üheks tulemuseks on tendents reageerida kiirelt kõigile juhtumitele. Jäetakse tegemata analüüs, selgitamaks erinevusi väljakutsete vahel, mis nõuavad kiiret reageerimist ja mis mitte. (Eestis on paljudes kohtades väljakutsed ja ka patrullid kategoriseeritud - näiteks Põhja Politseiprefektuuris. See tähendab, et teate vastuvõtja määrab esmase info ja väljatöötatud kriteeriumite järgi väljakutse liigi ning reageerimiskiirus sõltub sellest. Patrullide kategoriseeritus tähendab seda, et on olemas patrullid, mis on n-ö hädaabi andmiseks - need on valmis igasugusele väljakutsele kiiresti reageerima. Nende hulk määratakse selle järgi, et oleks tagatud minimaalne valmisolek kõigile väljakutsetele reageerida. Ülejäänud patrullid on kas väiksema liikumisvõimega - näit jalgsi, jalgrattal jne - või siis mingi konkreetse ülesandega - näit konstaablipatrull suhtlemiseks probleemsete isikutega oma piirkonnas.)

7. Patrulli igas piirkonnas tihedalt – ole igal pool. Kuritegevust saab vähendada, kui kuritegijatele jäetakse mulje, et politsei on igal pool. Sellise lähenemise kõrvalefektiks on kindlatele kohtadele tähelepanu koondamise puudumine.

8. Suur eeskuju - uurijate töö müstifitseerimine seab nad patrullijatest kõrgemale. See alandab kuritegude ennetamise, korrakaitse ja teenuse osutamise väärtust. Vormikandjad on detektiivide jooksupoisteks nende tähtsa töö tegemisel. (See on ka Eesti politseis suureks probleemiks. Korrakaitsepolitseid loetakse n-ö esimeseks astmeks, kust

alustatakse. Paljude noorte ametnike eesmärk on siiski jõuda kriminaalpolitseinike hulka. Piirkonnakonstaablid on praegu suhteliselt madalalt väärtustatud. See kõik kokku loob olukorra, milles teatud suhtekonflikt on paratamatu. Tagajärjeks on takistused hea koostöö tegemisel erinevate üksuste vahel.)

9. Korralda väljakutseid – tegevus on keskendunud väljakutsetega seotud teenistusele ja juhtimismudelile. Patrullipaigutuse teevad konsultandid, mitte patrullijuhid. Väljakutse lahendamine viiakse lõpuni teise, väljaspool patrullteenistust oleva üksuse poolt. Vahetud juhid teevad politseimajas ülemäärast paberitööd. Puudu on aktiivsest patrullametnike välijuhtimisest. Patrulli tegevuse hindamiseks kasutatakse kaudseid vahendeid. Eeltoodu tulemuseks on passiivne väljõudude juhtimine. Vahetud juhid ei juhi, vaid allkirjastavad dokumente. (Ka Eestis on samad probleemid. Esmatasandi juhid ei pööra piisavalt tähelepanu sisulisele tööle, vaid tegelevad enam vormilise küljega. Põhjusks on töökorralduse liigne jäikus ja oskamatus eraldada tähtsaid ülesandeid vähemtähtsatest. Palju tegevusi on n-ö tehnilist laadi ja neid peaks püüdma jagada teistele.)

10. Igavesed ja konstantsed juhised ning tegevused – kui protseduurid on kunagi sellisel kujul heaks kiidetud, siis peavad nad igavesti kehtima. See juhtub patrulli marsruutide, uurimisjuhiste, suhtlemisprotseduuride ja ka meetoditega. (See probleem on tihedalt seotud organisatsiooni paindlikkusega ja ametnike loovusega. Ollakse harjunud toimetama kindlal viisil ja ei püütagi teisi lahendusi leida.)

Lisaks toob Strecher veel mõne takistuse, mis ei lase politseiorganisatsioonil muutuda enam eesmärgile orienteeritud organisatsiooniks. Nendeks on planeerimiseks ja hindamiseks vajaliku andmebaasi ning süstemaatilise tegevuse analüüsi puudumine. (Strecher 1997:13-15) Eeltoodud takistused sobivad hästi kirjeldama politsei tegevuse korraldamisega seotud probleeme ka Eestis. Olukorra muutmiseks on erinevaid võimalusi (näiteks väljaõppel selliste tegevuste suurem rõhutamine). Samuti tuleb suurendada tehniliste võimaluste osa.

Eeltoodud müütidest ja muudest probleemidest lähtuvalt tähendab kogukonnakeskse politseitöö ellurakendamine teatud rõhuasetuse muutmist. Kuritegude avastamise ja uurimise asemele tuleb ennetamine. See eeldab teatud väärtuste ümberhindamist. Trojanowicz tõi välja kogukonnakeskse politseitöö 10 printsiipi, mis on vajalikud edu saavutamiseks:

► **Muutus** [*change*] – on püsitegur, mis juhib organisatsiooni kultuuri ja individuaalset käitumist võtma üleminekut kogukonnakesksele tööle kui võimalust politseiteenuse parandamiseks. COP nõuab uue koostöösuhte loomist kogukonnaga ja muudatuste elluviimist üksusega, mis annab kõigile võimaluse osaleda kogukonna ülesehitamises ja kogukonnapõhises probleemilahenduses.

► **Eestvedamine** [*leadership*] – tähendab kogukonnakeskse politseitöö visiooni, väärtuste ja missiooni tugevdamist ning rõhutamist igas organisatsioonis kõigil tasanditel. See tähendab, et igauks peab toetama ja edendama pühendumist kogukonnapõhisele tööle kui esmasele politsei tegevusele. Eestvedamine tähendab ka koostöösuhete loomist COP elluviimiseks nii organisatsiooni sees kui ka väljaspool seda. Iga liider peab näitama eeskuju nii oma rolli kui ka ametikoha võimalustes ning piirides ja õpetama ka teisi.

► **Visioon** [*vision*] – see on pilt ideaalist – kujutlus sellest, kuidas me tahame parandada rahva turvalisust ja elukvaliteeti kogukonnakeskse politseitöö abil. See visioon (mis peaks sisaldama põhiväärtusi nii politseiametnike kui ka kodanike jaoks) peaks kindlustama inspiratsiooni, motivatsiooni ja mõjuvõimu, saavutamaks nii lühiajalisi kui ka pikaajalisi eesmärke COP ellurakendamiseks. COP visioon on täiesti uus filosoofia ja lähenemine, mis mõjutab organisatsioonilisi poliitikaid, protseduure ja tegevusi.

► **Osalus** [*partnership*] – toetab võrdse osalemise arendamist koostöö ja konsensususe edendamise mõttes kõigi gruppide seas kogukonnas. COP ühenduste arendamine on organisatsiooniline strateegia ja filosoofia kogukonna ülesehitamiseks ning probleemide lahendamiseks.

► **Probleemi lahendamine** [*problem solving*] – on analüütiline protsess ja strateegia eriliste kogukonna situatsioonide/sündmuste ning nende põhjuste identifitseerimiseks ja märgistamiseks koostöö kaudu, et leida parimad lahendused. See sisaldab organisatsioonidevahelist soovi minna edasi tavapärasest reageerivast mudelist.

► **Õiglus** [*equity*] – see tähendab, et kõik kodanikud saavad tõhusat ning inimväärset politseiteenust, olenemata nende soost, rassist, rahvusest, usust, sissetulekutest, seksuaalsetest eelistustest jm erisustest. Kogukonnakeskne politseitöö tõstab ka esile kogukonna eriliste gruppidega seotud erilised vajadused (vanurid, naised ja noorukid).

► **Usaldus** [*trust*] – tähendab veendumust, et inimesed mõtleavad seda, mida ütlevad. Kogukonnakeskse politseitöö organisatsioon peab näitama, et on usaldusväärne ja järgib kogukonnale antud lubadusi. Usaldus vähendab vastastikuseid kahtlusi politsei ja elanike vahel ning loob aluse koostööks. See peab põhinema vastastikusel arusaamisel ja austusel.

► **Otsustusõiguse** delegeerimine [*empowerment*] – see on võimaluse loomine võimu ja valdamise väljendamiseks. COP loob politseiorganisatsiooni sees nihke, mis annab suurema autonoomia reaperpersonalile ja kogukonnale. Volituse andmine tavatöötajatele on mõeldud selleks, et julgustada ja toetada neid koostöös kogukonna kujundamisel ning abistada kogukonda probleemide lahendamisel otsustusõiguse delegeerimisel neile endale.


► **Teenindamine** [*service*] – see iseloomustab kogukonnakeskse politseitöö püüet kindlustada detsentraliseeritud ja isikustatud politseiteenust ümbrus-

konnale lähtuvalt selle vajadustest. Kodanikud peavad politsei poolt vaadates olema klientideks, kellele püütakse lähtuvalt nende vajadustest parimat teenust pakkuda.

► **Vastutus** [*accountability*] – see tähendab vastastikust vastutust: kogukond hoiab politsei vastutavana tema tegevuse eest ja politsei omakorda hoiab kogukonda vastutavana tema osa eest rahva turvalisuse ja üldise heaolu edendamisel ning tagamisel.

(Trojanowicz & Bucqueroux 1998a:8-10).

Kogukonnakeskse politseitöö rakendamiseks on vaja kujundada organisatsioon, mis võimaldab neid printsiipe arvesse võtta. Eestis on püütud viimasel ajal prioriteetide seadmisel ja tegevuse kavandamisel enamikku neist juba arvestada. Ka hiljuti ametnike endi osalusel välja töötatud politsei põhiväärtused – koostöö, inimlikkus, professionaalsus, ausameelsus - toetavad kogukonnakeskse politseitöö arendamist.



OLULINE TEADA: COP rakendamisel on oluline roll kõigi tasandite juhtidel. Edukas sõltub nende teadmistest ja oskusest toime tulla vaelearusaamadega. Organisatsiooni ümberkujundamine ei puugi alati olla kõige olulisem samm, sellest enam tuleb väärtustada koostööd kogukonna liikmete ning politseinike vahel. Üheks võtmeküsimuseks on politseinike võime näha enast kogukonna teenindajana turvalisuse valdkonnas. Samas ei tohi juhid langeda liigsesse entusiasmi ning peavad igasuguseid muutusi hoolega kaaluma.

ülesanne

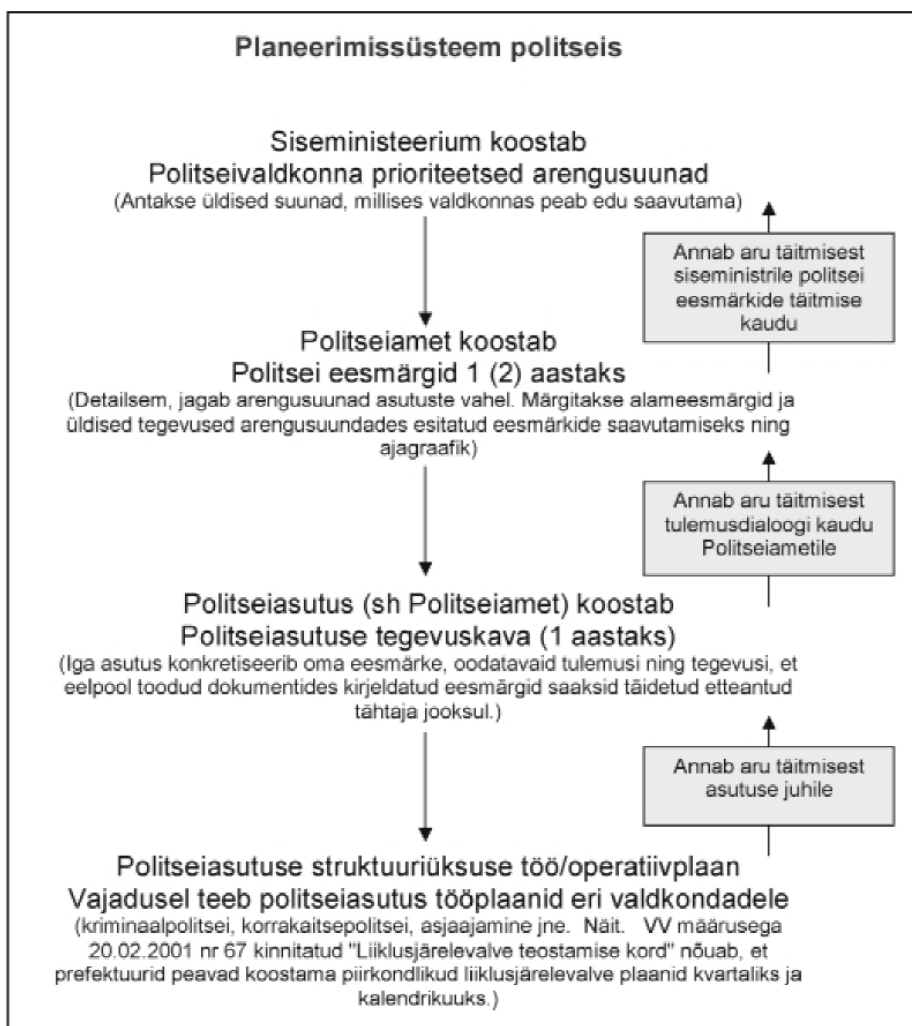
1. Milliseid peatükis käsitletud müüte ja vaelearusaamu oled politseitöö korraldamises ise tähele pannud? Kuidas on need avaldunud? Millised müüdid avalduvad enam juhtide arusaamistes ja millised tavapolitseinike omades?
2. Milliste konkreetsete tegevustega oleks sinu arvates võimalik vaelearusaamu muuta? Too välja vajalikud tegevused kõigil juhtimistasanditel (strateegilisest kuni vahetu juhini).

9. KOGUKONNAKESKNE POLITSEITÖÖ KUI STRATEEGILINE EESMÄRK EESTIS

Kogukonnakeskne politseitöö on viimastel aastatel kajastamist leidnud kui Eesti politsei üks olulisemaid strateegilisi eesmärke. Nii nagu iga teinegi organisatsioon, peab politsei seadma pikaajalisi eesmärke ja neid täitma. Leimann, Skärvad ja Teder käsitlevad läbimõeldud strateegilise planeerimise ja juhtimise võtteid kasutava organisatsiooni eeliseid:

1. ettevõttel on selged eesmärgid, teatakse, mida tahetakse teha ja saavutada;
2. strateegilise planeerimise käigus selguvad tegevusharu ja laiemate tegevuskeskkonna arengutendentsid, saadakse teadlikuks ähvardavatest ohtudest ja leitakse uusi võimalusi;
3. kujunevad eeldused ressursside kontsentreerimiseks kõige tähtsamatesse valdkondadesse ning kooskõlastatud tegutsemiseks. Hea strateegia teenib ettevõtte töötajaid ja juhtkonda igapäevatoos valikute tegemisel ja otsuste langetamisel, aidates erinevatel juhtidel vastu võtta strateegilises kontekstis õigeid otsuseid, ühtlustada nende tegevust. /.../
4. lihtsam on tagada oma tegevuses järjepidevust. Edukalt välja töötatud strateegiat peaks põhiasas olema võimalik jälgida rea aastate jooksul, mis loob eeldused sihipäraseks tegutsemiseks, vältides seda, et ettevõtte poolt astutavad sammud on vaid hilinevad kaitseiseloomuga reageeringuteks toimunud muutustele. (Leimann jt 2003:12-13)

Need põhimõtted kehtivad ka avaliku sektori kohta. Soovitud tulemuse saavutamiseks on vajalik eesmärgipärane ja pidev tegevus vajalikus suunas. Pikaajaliste eesmärkide seadmine on eelduseks funktsioneeriva kogukonnakeskse politseiorganisatsiooni kujundamiseks.



Joonis 5. Planeerimissüsteem politseis (allikas: Politseiameti intranet/arengusuunad 2004)

Aastatel 2001-2005 toimus Eestis politsei strateegilises juhtimises märgatav areng. Kuni aastani 2005 sai planeerimissüsteemi kujutada nii nagu joonisel näidatud (joonis 5). 2006. aastast on planeerimissüsteem enam seotud riigieelarve strateegia koostamisega ja toimub rolluval põhimõttel. Strateegiliste arengukavade liigid, nende koostamise ning täitmise hindamise põhimõtted on nüüdseks sätestatud Vabariigi Valitsuse 13.12.2007 määrusega nr 302 kinnitatud korras.

Järgnevalt käsitletaksegi kõigepealt politseitöö riiklikku strateegilist planeerimist alates 1999. aastast kuni 2006. aastani (joonis 6). Eeltoodud etappi võib kogukonnakeskse politseitöö arendamise seisukohalt pidada üheks olulisemaks. Siinkohal ei käsitleta kõiki strateegilisi dokumente, mis puudutavad politsei tegevust.



Joonis 6 Riiklik strateegiline politseitegevuse planeerimine 1999-2006

Joonisel 6 toodud arengukavadele lisanduvad näiteks veel ka “Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2010”, “Kuritegevuse ennetamise riiklik strateegia aastani 2005” jm valdkonna dokumendid. Autor valis välja kolm piirkondlikku politseitööd kõige enam puudutavat dokumenti, millest viimast analüüsitakse veidi põhjalikumalt. Vabariigi Valitsuse 09.03.1999.a. istungi protokollilise otsusega nr 10 kinnitati Politseiameti koostatud “Eesti Politsei arengukava aastateks 1999-2001”. Seda võib nimetada esimeseks katseks, kus püüti vaadata kaugemasse tulevikku ja teha politsei kohta SWOT analüüs. Arengukava töötati välja Euroopas 1996. ja Eestis 1995. aastal korraldatud sotsioloogiliste uuringute alusel (Eesti Politsei arengukava 1999:45). Eesti majanduskeskkonna kirjelduse ja SWOT analüüsi alusel töötati välja nn roosa ja must stsenaarium politsei arenguks aastani 2001 (Eesti Politsei arengukava 1999:12-20). “Must stsenaarium” nägi muu hulgas ette näiteks investeeringute vähenemisel ja negatiivsete välismõjurite rakendumisel ühiskonnakihtide sotsiaalse lõhenemise suurenemist, kuritegevuse latentsuse suurenemist, andmebaaside lekkimist, politseijuhtide tihedat vahetumist jne. “Roosa stsenaariumi” rakendumisel ennustati näiteks politsei tugevnemist ja finantseerimise paranemist, struktuuri muutumist läbipaistvaks, motivatsiooni paranemist, preventiivse töö domineerimist, maine kasvu, uut haritud kaadrit, kuni kaheksat prefektuuri Eestis, koordineeriva otsustusmehhanismi viimist kohalikule tasandile, et operatiivsemalt reageerida keskkonnamuudatustele, uue karistusseadustiku vastuvõtmist jne. Praeguseks võib öelda, et

ei üks ega teine neist stsenaariumeist ei rakendunud sel ajavahemikul täiel määral. Selle peamiseks põhjuseks võib lugeda eelarveprobleeme. Paljud muutused on toimunud hiljem (näit. politseiprefektuuride arvu vähendati alles alates 2004. aastast). Positiivne oli aga see, et arengukava üldse tehti. Kuni selle ajani ei olnud dokumenti, kus oleks seatud pikaajalisi eesmärke.

Pärast esimest politsei arengukava on ilmunud veel vähemalt kaks dokumenti, mis käsitlevad politsei pikemaajalisi eesmärke, sealhulgas ka piirkondlikku politseitööd. Esimene neist on "Eesti Politsei riiklikud arengusuunad aastani 2004" (kinnitatud siseministri käskkirjaga nr 211, 05.05.2000) ja teine "Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006" (heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 03.07.2001 protokollilise otsusega). Need kaks dokumenti on oma olemuselt üsna sarnased, kuigi viimane oli tunduvalt põhjalikum. Kuni aastani 2006 juhendus politsei oma tegevuse planeerimisel dokumendist "Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006" (edaspidi politsei arengusuunad). Järgnevalt analüüsitakse selle sisu kogukonnakeskse politseitöö seisukohtadest lähtudes, sest arengukava kehtivusaajal toimus palju põhimõttelisi muudatusi suhtumises politsei tegevusse ning selle arendamisse. Juba dokumendi sissejuhatavas osas viidati Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika aluste sätetele kui kontseptuaalsele alusele: "/.../ Politsei arengueesmärgiks on oma tegevuse valdav pühendamine õiguserikkumiste ärahoidmisele ja tõkestamisele, usalduslike suhete loomine ja koostöö arendamine elanikega ning nende juhendamine eneseabi korraldamiseks. /.../" (Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad 2001:3)

Siit on näha, et kogukonnakeskne politseitöö oli politsei arengueesmärgina sees isegi üldistes riiklikes julgeolekupoliitika alustes. Seda eesmärki oli täpsustatud politsei arengusuundades kui kriitilist edufaktorit ning sinna toodi mõiste piirkondlik politseitöö:

"4.2 Piirkondlik politseitöö

Elanikele lähim politseinik on konstaabel, kelle põhiülesandeks on tagada oma piirkonnas elanike turvalisus ja avalik kord ning kaasata sellesse maksimaalselt kõiki teenistuspiirkonna institutsioone - korra ja turvalisuse tagamine ei ole ainult politsei ülesanne, kuid politsei peab olema võimeline vajadusel mobiliseerima kõik olemasolevad ressursid korra ja turvalisuse eesmärgi saavutamisele. Nende ülesannete täitmiseks on kohalik konstaabel kohustatud tundma hästi oma teenistuspiirkonda, teadma oma teenistuspiirkonnas elavaid inimesi, koguma infot õigusrikkumisi soodustavate asjaolude ja tingimuste kohta, informeerima kohalikke võimustruktuure ja elanikkonda õiguskorra seisundist."

(Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad 2001:7)

Selle ülesande täitmiseks pidanuks kohalikul politseinikul olema piisavalt õigust iseseisvalt otsustada ning ta pidi olema initsiaatoriks kohapealse koostöö

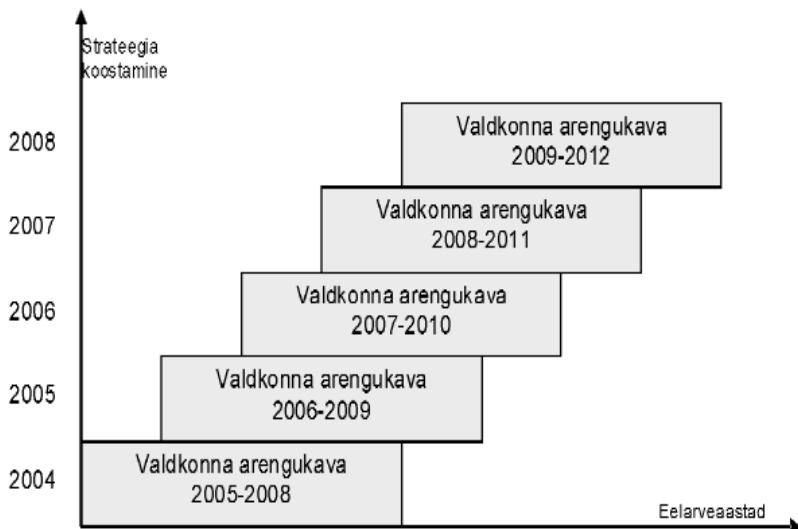
korraldamisel. Samas dokumendis toodi välja strateegilised eesmärgid:

1. Politsei peab kujunema kaasaegseks hästi funktsioneerivaks organisatsiooniks;
2. Politsei peab saama inimese turvalisusele ja abistamisele orienteeritud organisatsiooniks;
3. Politsei peab oma tegevuses muutuma kogukonnakeskseks organisatsiooniks;
4. Politsei peab saama maailmas võrdseks rahvusvaheliseks partneriks võitluses kuritegevuse erinevate vormide vastu. (Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad 2001:18)

Kui neid eesmärke seostada piirkondliku politseitöö juhtimisega, siis neist esimesed kolm olid kõige olulisemad. Esimese eesmärgi puhul peeti silmas organisatsioonikultuuri arendamist nii, et kõik politseinikud oleksid eesmärgidest teadlikud, oleksid suutelised ja tahaksid neid täita. See tähendab ressursi õiglast jagamist, kõigi tasandite juhtide õiget käitumist, politseinike piisavat ettevalmistust jms. Teise eesmärgi puhul asetati peamine rõhk politseinike suhtlemisoskusele ja pädevusele. Politseid sooviti näha esmajärjekorras abistaja rollis ja siis alles karistajana. See tekitab autori arvates politseinike hulgas aeg-ajalt segadust. Raske on olla isik, kes on nii teenindaja, abistaja kui ka vajaduse korral karistaja. Samas on olukorda võimalik ka teises valguses vaadata: kui juhid selgitavad alluvatele, et karistatakse alati ju mingit väärkäitumist ja seeläbi osutatakse ülejäänud kogukonnale ikkagi teenust ja abi, mida nad ootavad. Ühiskond soovib politseilt korra tagamist. Kolmanda eesmärgi puhul sooviti näha politseinike suuremat rolli kohalikus ennetustegevuses. Nende koostöö kohaliku kogukonnaga pidi olema tihe ning lahendused probleemidele tuli siduda kohalike olude ja võimalustega. "Nagu kogu Eesti Politsei tegevus üldiselt, nii ka konstaabliteenistus eraldi peab kujunema inimesekeskseks ning toimuma lähedases koostöös nendega, kellele turvalist elukeskkonda luuakse" (Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad 2001:20). Lisaks toodi kolmanda eesmärgi juures välja vajadus igasse valda oma konstaabel määrata, kuid selle täitmine oli samas seotud haldusterritoriaalse reformi tulemustega. Ülesannet ei ole täidetud ja ilmselt ei suudetagi lähiajal täita. Õpiku autori arvates oleks sellise eesmärgi täitmine väga kulukas ja praeguses olukorras ebaotstarbekas. Oluliselt ei ole seni edasi arenenud haldusterritoriaalne reform, mistõttu on omavalitsusüksused kohati väga erineva suurusega. Seega ei ole otstarbekas igasse väiksemasse valda oma konstaabli määramine. Oluline on teenuse kättesaadavus ja kohalike probleemidega tegelemine. Viimastel aastatel on enam praktiseeritud nn rühmatöö meetodit, kus mitme valla peale on määratud mingi hulk konstaableid. Ülesanded jagatakse omavahel ära ning probleeme lahendatakse koostöös.

Lisaks sellele tuleb konstaablitele võimaldada puhkust, täiendkoolitustel osalemist jms. Rühmatöö eeliseks on võimalus puuduv politseinik asendada samas rühmas töötava teise ametnikuga, kes on samuti kursis piirkonna probleemidega. Paraneb ka koostöö politseinike vahel. Samas peaks sealjuures jääma igale piirkonnale ikkagi n-ö "oma kontaktisik", et säiliks isikustatud politseiteenus.

Alates 2005. aastast on arenemas uued planeerimispõhimõtted ministeeriumitele. Need on muutnud ka politsei tegevust selles valdkonnas. Riigieelarve seaduse täiendamine (§ 91) riigieelarve strateegiat puudutavate sätetega 2002. aastal (Riigieelarve seaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus 2002) pani aluse riikliku planeerimissüsteemi rulluval põhimõttele (joonis 7). See tähendab, et riigieelarve strateegiat tuli hakata koostama nelja-aastaste perioodidena.



Joonis 7. Rulluva arengukava koostamise põhimõte

Lähtudes eelarvestrategiast ning strateegilistest arengukavadest, koostab ministeerium igal aastal enda ja oma valitsemisala investeeringute kava järgmise eelarveaasta ning sellele järgneva kolme aasta kohta. Investeeringute kavas esitatakse andmed kõigi, nii kavandatavate kui ka jätkuvate investeeringute maksumuse ja nende rahastamise ulatuse kohta eelarveaastate ja investeerimisprojektide lõikes (Riigieelarve seadus § 10 lg 3). 2005. aastal määratles Vabariigi Valitsus strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise põhimõtted (VV määrus nr 302, RT I 2005, 67, 522). Selle dokumendiga mää-

ratleti valdkondade arengukavade ja organisatsioonipõhiste arengukavade koostamise alused ja määratleti neid kui riigieelarve strateegia koostamise aluseks olevaid dokumente. Valdkonna arengukava kajastab ühe või mitme valdkonna eesmärgid ja nende saavutamiseks vajalikke meetmeid, mille elluviimist korraldab kas üks või mitu ministeeriumi koostöös (§ 2 lg 2). Organisatsioonipõhine arengukava on ministeeriumi valitsemisala ja ministeeriumi valitsemisala riigiasutuse arengukava (§ 2 lg 3). Sama määruse § 9 sätestab, et:

- (1) Organisatsioonipõhine arengukava koostatakse järgmise eelarveaasta ning sellele järgneva kolme aasta kohta. Ministeeriumid ja riigiasutused täiendavad oma arengukava igal aastal ühe aasta võrra, et tagada strateegilises planeerimises pidev nelja-aastane perspektiiv.

- (2) Organisatsioonipõhise arengukava koostamise ja täiendamise algatab ning selle täitmise eest vastutab vastavalt minister või valitsemisala riigiasutuse juht. Siseminister ja regionaalminister vastutavad organisatsioonipõhise arengukava koostamise, täiendamise ning selle täitmise eest nende pädevuses olevate tegevusvaldkondade lõikes. Minister, kes ei juhi ministeeriumi, vastutab organisatsioonipõhise arengukava koostamise ja täiendamise ning selle täitmise eest oma pädevuses olevate tegevusvaldkondade lõikes.

Eeltoodud põhimõtetel on alates 2006. aastast koostatud ka Siseministeeriumi valitsemisala arengukavasid. Kogukonnakesksest politseitööst on neis räägitud põgusamalt kui varasemas dokumendis. Samas on jätkuvalt rõhutatud koostööd kogukonnaga, nende nõustamist turvalisuse valdkonnas ja koolitusi, kohalikele probleemidele suunatud politseitegevust (SiM valitsemisala arengukava 2007-2010). Välja on töötatud ka Siseministeeriumi ja tema valitsemisala missioon aastal 2013: Oleme ühtne, koostöövalmis ja lahendustele orienteeritud organisatsioon, mille eesmärk on suurendada Eesti elanike elukvaliteeti turvalisuse ja mõistliku regionaalse halduse kaudu (SiM valitsemisala arengukava 2008-2011). Missioon toetab kolme kogukonnakeskse politseitöö põhiaspekti: koostöö, probleemide lahendamine, elukvaliteedi tõstmine turvalisuse kaudu. Samas on piirkonnakonstaabli tegevust puudutavate märksõnadena toodud meetmete alla elanike rahulolu, politsei osalemine turvanõustajana KOV-s ja see, et menetluskoormuse vähendamine võimaldab enam tegeleda korrakaitsete ülesannetega.

Siseministeerium on ette valmistanud strateegilise dokumendi „Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015“. See sai 18. oktoobril 2007 valitsuse heakskiidu ning suunati Riigikogule arutamiseks. Õpiku koostamise momendiks ei ole Riigikogult veel otsust tulnud, seega vaadeldakse järgnevalt dokumendi eelnõu. Selles dokumendis on defineeritud turvalisuspoliitika mõisted ja põhimõtted. Viimased väärivad tsiteerimist:

Igäühe vastutus. Esmatähtis on inimese enda vastutus ja kohustus oma seadusekuuleka

käitumisega suurendada enda ja oma lähedaste ohutust ja turvalisust ning kasvatada oma lastest vastutustundlikud ühiskonna liikmed. Oma käitumisega ohu tekitanud või korda rikkunud isikud peavad esmalt ohu tõrjuma või korrarikkumise kõrvaldama. Ühtlasi peavad ametiisikud kaalutlema, kuidas nende poolt tehtavad otsused ja rakendatavad meetmed mõjutavad turvatunnet ja turvalisust.

Kaasamine. Korrarikkumisi ei ole võimalik vältida või märgatavalt vähendada üksnes täidesaatva riigivõimu abil. Turvalise elukeskkonna loomisesse tuleb kaasata ka elanikud, kohalikud omavalitsused, era- ja mittetulundussektor ning võimaldada neil osaleda neid mõjutavate otsuste tegemisel.

Koostöö. Turvalisuspoliitika põhisuundade elluviimiseks tuleb avalikul, era- ja mittetulundussektoril ning inimestel teha koostööd riiklikul, kohalikul ja üksikisiku tasandil. Hea koostöö tunnuseks on ühisosa leidmine avaliku korra kaitse tegevustes, nende tegevuste koordineeritud planeerimine ja elluviimine ning vastastikune konsulteerimine ja koostöös osalejate ühiskasu saavutamine turvalisuse loomisel ning ühiskonna teenindamisel.

Ennetus. Sotsiaalsete ja olustikuliste ennetusmeetmete kasutamine turvalisuse tagamiseks aitab vähendada kannatusi ning on enamasti odavam ja tulemuslikum kui korrarikkumiste tagajärgedega tegelemine. Ennetus saab alguse iga inimese teadlikkusest planeerida oma elukorraldust selliselt, et tõenäosus sattuda ohuolukordadesse on viidud miinimumini.

Pikaajaline planeerimine. Korrarikkumisi ei ole pikemas perspektiivis võimalik vältida või märgatavalt vähendada üksikabinõusid rakendades. Ühiskonna turvalisuse suurenemine on võimalik vaid koordineeritud ja pikaajalise töö tulemusena. Ennekõike tähendab see järjepidevat eelarve planeerimist ja väliskeskonna muutuste arvestamist ning avatud mõtlemist uute lahenduste leidmiseks. (Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015 eelnõu)

Need põhimõtted toetavad jätkuvalt kogukonnakeskse politseitöö arendamist. Selle dokumendiga pannakse vastutus turvalisuse eest ka teistele institutsioonidele ja rõhutatakse, et kõik peavad tegema koostööd. Üldiseks rakendamise eestvedajaks on Siseministeerium, aga kohustused on ka teistel ministeeriumitel. Kõik ministeeriumid ei kooskõlastanud paraku eelnõu. Tegemist on üsna üldise dokumendiga, mis annab kätte arengusuunad. Täpsemad tegevused määratakse dokumendiga „Siseturvalisuse arengukava aastateks 2009-2013“ (STAK), mille ettevalmistamisega tehti Siseministeeriumi eestvedamisel algust märtsis 2007. Selle arengukava koostamise idee kiideti heaks VV 01.02.2007 korraldusega nr 53. Riiklikus planeerimisprotsessis asetub see valdkondliku arengukava positsioonile. Protsessi kaasati partnereid kõigilt elualadelt ja moodustati 17 koostöökoda:

1. Tuleviku arengute ja ohtude analüüsi koostöökoda
2. Kriisireguleerimise koostöökoda
3. Siseturvalisusealase hariduse ja teadustegevuse koostöökoda
4. Liiklusturvalisuse koostöökoda
5. Korrakaitse koostöökoda (sh avaliku korra tagamine, sündmustele reageerimine)


6. Süütegude ennetamise ja väljaselgitamise koostöökoda
7. Julgestustegevuse koostöökoda
8. Õnnetuste ja tulekahjude ennetamise koostöökoda
9. Õnnetuste ja tulekahjude lahendamise koostöökoda
10. Hädaabikutsete vastamise koostöökoda
11. Integreeritud piirihalduse koostöökoda
12. Merereostuse avastamise ja likvideerimise koostöökoda
13. Otsingu- ja päästetegevuse koostöökoda
14. Isikute õigusliku seisundi määratlemise koostöökoda
15. Migratsioonijärelevalve koostöökoda
16. Isikut tõendavate dokumentide koostöökoda
17. Terrorismivastase tegevuse koostöökoda

(allikas: STAK ja selle rakendusplaan koostamisel lähtealused, Siseministeerium 2007)

Nimetatud arengukava on nimetatud ka „Suure julgeoleku strateegiaks“. Kui arengukava valmib ja turvalisusega seotud organisatsioonidele tegevuse aluseks saab, siis on see hea alus sarnase protsessi käivitamiseks kohalikul tasandil. Selle strateegia väljatöötamise idee on üks kogukonnakeskse politseitöö elemente, mida püütakse rakendada kogu riigi piirides.

Rääkides prioriteetide seadmisest, võib neis aeg-ajalt märgata ka teatud vastuolusid. 2007. aastal tõusis prioriteediks nr 1 liikluses hukkunute ja vigastatute vähendamine. Selleks tuli muuta ka tegevuspõhimõtteid, suunates osa ametnikke piirkondliku politseitöö arvelt liiklusjärelvalvesse. Seega toimub üldises kontaktis kogukonnaga ilmselt ka teatud langus. See võib muuta raskest eesmärkide täitmise, mis räägivad kohalikest politseinikest kui turvalisuse nõustajast ja KOV-ga tihedas sidemes olevast ametnikust. On selge, et teatud ümberkorraldusi tuleb korraldada ette võtta, tagamaks kõigi valdkondade optimaalne kaetus.

Eelnevat kokku võttes võib tõdeda, et Eestis on riiklikul tasandil seatud pikaajalised eesmärgid, mis toetavad kogukonnakeskse politseitöö arengut. Varasematest arengukavadest on paljud eesmärgid täidetud, kuid osa neist jäi ettenähtud tähtajal täitmata. Viimastel aastatel riiklikus planeerimissüsteemis toimunud arengud muudavad üha tähtsamaks pikaajalise tegevuse kavandamise, mis aitab tagada stabiilse arengu. Koostöö kogukonnaga turvalisuse tagamisel sisaldub peaaegu kõikides siseturvalisust käsitlevates dokumentides. Võrreldes „Politseivaldkonna prioriteetsete arengusuundadega aastani 2006“, on hilisemad arengudokumentid kogukonnakeskseks politseitööd mõnevõrra vähem käsitletud, aga olulised märksõnad on neis siiski olemas.



OLULINE TEADA: Alates käesoleva sajandi algusest on kogukonnakeskne politseitöö selgelt sisse kirjutatud politsei strateegilisi eesmärke kajastavatesse dokumentidesse. See on andnud kindla aluse valdkonna arendamiseks. Kõik eesmärgid ei ole saavutatud, kuid toimunud on olulised edasiminekud. Alates 2005. aastast kasutatakse planeerimissüsteemis rulluvat põhimõtet: arengukavad tehakse järgmise aasta ning sellele järgneva kolme aasta kohta. See aitab tagada arengu järjepidevust ning seob ka riigieelarve strateegiaga. Selline süsteem peaks tagama rahastamise eemärkide täitmiseks. Eesmärkide seadmisesse riiklikul tasandil on hakatud kaasama lisaks ministeeriumitele organisatsioone ja isikuid kõiki-dest sektoritest, kes saaksid turvalisusele kaasa aidata. Riigi strateegiline tasand toetab üldiselt kogukonnakeskset politseitööd. Samas esineb ka vastuolusid prioriteetides.

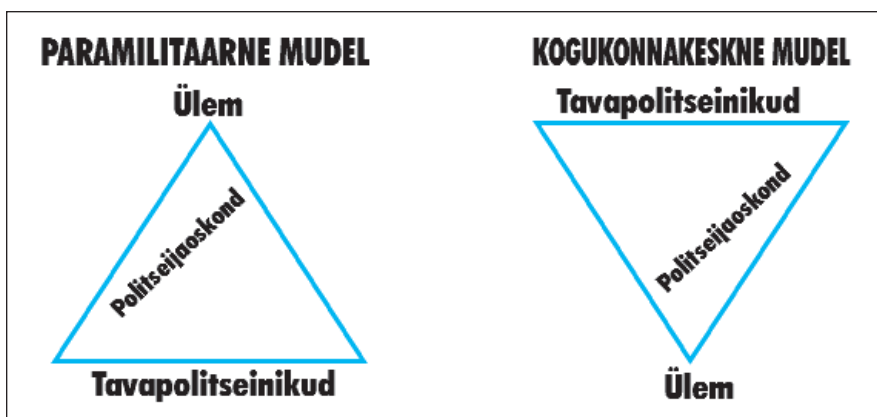
ülesanne

1. Leia veel strateegilisi dokumente, mis sinu arvates toetavad kogukonnakeskse politseitöö arengut Eestis. Kas leiad neist vastuolusid?
2. Võrdle oma elu- või töökoha politseiprefektuuri tegevuskava politsei arengusuundasid käsitlevate kavade-ga. Leia neist tegevused, mis on suunatud kogukonnakeskse politseitöö tõhustamiseks ja analüüsi nende tegevuskavade omavahelist sidusust.

10. ORGANISATSIOONILISED EELDUSED KOGUKONNAKESKSE POLITSEITÖÖ RAKENDUMISEKS JA IMAGO ROLL

Kogukonnakeskse politseitöö edukaks rakendamiseks on vajalik teatud organisatsiooniliste eelduste olemasolu. Need on sobiv struktuur, organisatsioonikultuur ja -käitumine, mis võimaldaks olla paindlik ja allapoole delegeeritud õiguste ja vastutusega üksus.

Trojanowicz ja Bucqueroux käsitlevad traditsioonilise ja kogukonnakeskse politseitöö juhtimise erisuste iseloomustamiseks ümberpööratud püramiidi (joonis 8). Tavapäraste politseiorganisatsioonide juhtimine toimub rangelt hierarhilise püramiidi kaudu, kus ülem annab alluvatele käsu, mida need kui etturid täitma asuvad. Juhid teevad otsuseid iseenda tarkusest lähtuvalt ning neile on antud piisav võim oma ideede ja visioonide elluviimiseks. Info liikumine on valdavalt ühesuunaline - ülevalt alla. Süsteem töötab vaid käsu ja kontrolli abil. Kogukonnakeskne politseitöö pöörab eelkirjeldatud mudeli teistpidi ning juhtimisfunktsioon seisneb hoopis eestvedamises ja toetuse pakumises tavapolitseinike tasandile, kus tegelikult toimub väga oluline põhitegevus. Kogukonnakeskse politseitöö juhtimine on seotud kaasaegse juhtimisteooriaga, kus juhtimine on kunst saada töö tehtud teiste kaudu, ning sellega kaasneb järelevalve, kindlustamaks, et see oleks hästi tehtud. (Trojanowicz & Bucqueroux 1998a:83-84)



Joonis 8. Paramilitaarset ja kogukonnakeskse politsei juhtimismudel
(allikas: Trojanowicz & Bucqueroux 1998a:83-84)

Enamikes politseiasutustes üle kogu maailma on viimaste aastakümneteni kasutatud peamiselt militaarse või bürokraatiaorganisatsiooni juhtimise mudeli elemente. Selle juured on Londoni metropolipolitsei loomisajal 19. sajandil. Tänapäevases politseiorganisatsioonis on järjest enam kasutatud erinevate mudelite elemente koos. Mõned teadlased on püstitanud küsimuse: kui palju tippjuhtkond otseselt või kaudselt mõjutab ametnike käitumist (eriti suurtes politseiasutustes). Nad on jõudnud järeldusele, et isegi kõige traditsioonilises politseiorganisatsioonis ei suudeta tagada piisavat kontrolli ja järelevalvet politsei väärkäitumise ja korruptsiooni üle. Paljud kritiseerivad samas jälle politseid kui liiga tsentraliseeritud organisatsiooni. (Trojanowicz jt 1998b:136-140) Tänapäeva politsei peab olema paindlik ja samas piisavalt kontrollitav organisatsioon. Jäik hierarhiline tegevus ei vasta enam praeguse aja nõuetele. Kogukonnakeskse politseiorganisatsiooni kujundamine on tihedalt seotud tavapolitseinikele suuremate õiguste ning ka suurema vastutuse andmisega ehk detsentraliseerimisega. Manning väidab, et politseitöö struktuuris on vajalik enam arendada tegevuste detsentraliseerimist. Ta peab probleemiks rahva usalduse vähenemist suuremate institutsioonide vastu. Nende hulgas on ka politsei, kes ei ole piisavalt tähelepanu pööranud neile, keda ta teenib. Politsei on tema arvates olnud n-ö legitiimsuse kriisis. See tähendab, et politseil ei ole alati õnnestunud piisavalt pühenduda teenustele, mida ta peaks kodanikule osutama. Ühe võimalusena olukorra muutmiseks ja kogukonna kontrolli suurendamiseks tuleks politsei muuta kättesaadavamaks. Näitena toob ta kohalike politseipunktide loomist väiksematesse piirkondadesse, kus politsei oleks kohalikule elanikule nii nõustajaks, kaitsjaks kui ka sõbraks, keda ta usaldab. Elanikke kaasataks enam kohaliku politsei otsustusprotsessi (Manning 1999:120). Eeltoodud väitega võib nõustuda ja see ühtib ka Eesti piirkondliku politseitöö põhimõtetega. Niisuguse tegevusega kaasneb loomulikult vastutuse suurenemine: kohalik politseinik vastutab nii kogukonna kui ka juhtkonna ees. Tema tegevus on ühiskondliku ja teenistusliku kontrolli all, kuid samas jäetakse talle piisav võimalus asju koostöös kohalike elanikega ise otsustada. Ka Eesti politseiasutuste ümberkujundamine oli kantud sellest ideest. Kui tugiteenused tsentraliseeriti, siis reaalse politseitöö eest jäi vastutus ikkagi kohalikule politseiuksusele. Arenemisruumi on Eestis kindlasti palju selles osas, mis puudutab kogukonna kaasamist otsustustesse. Praegu sõltub see suurel määral konkreetsetest isikutest. Liikumine kogukonnakeskse organisatsiooni poole on siiski toimumas.

Organisatsioonilistest muutustest on raskeim politseinike mõtteviisi muutmine. Kogukonnale suunatud politseitöö eeldab ka väärtuste ning eesmärkide muutmist ning nende fokuseerimist kogukonnale (Oliver 2001:171). Politsei kooskõlastab eesmärgid kogukonnaga ning võtab selle probleeme ar-

vesse. Juhid peavad arvestama igapäevatööd tegevate ametnike arvamusega, sest just nemad teavad kõige paremini kohalikke olusid, ning kaasama neid otsustusprotsessidesse. Organisatsioon peab olema üks tervik, kus kõik selle liikmed mõistavad eesmärgid ja toiminguid.

Organisatsioonikultuur on tihedalt seotud organisatsiooni eesmärkide täitmisega ja ametnike motiveeritusega teha seda, mida neilt oodatakse. Organisatsioonil on alati oma traditsioonidele ja väärtustele vastav kultuur, mis suures osas on mitteametlik ja mida on raske sõnades väljendada või määratleda: niimoodi lihtsalt toimitakse ja seda peetakse õigeks. (Ellonen jt 2002:104) Organisatsioonikultuur on väärtuste, normide, hoiakute ja põhimõtete kogum, millest organisatsioon lähtub oma igapäevases tegevuses. Kultuur määrab, kuidas tegutsetakse, mida tohib ja mida mitte ning on ka inimeste käitumise ühtlustaja. Tugeva kultuuriga organisatsioonides on tavaliselt väiksem vajadus formaalse juhtimise ja kontrolli järele (Valk 2001: 17). Organisatsiooni kui kultuuri puhul ei eksisteeri ta kusagil omaette kui asi iseeneses, vaid selle konstrueerivad organisatsiooni liikmed organisatsioonis toimivate tegevuste ning nende käigus omandatud kogemuste interpreteerimise, tõlgendamise, neile teatava tähenduse omistamise teel (Roots 2002:13). Politseis eksisteerib ametikultuur [occupational culture]. See püsib nn hea politseiniku ideaalile toetudes, kuid hõlmab ka teisi elemente. Tehes oma tööd, võrdleb politseinik ennast ettekujutusega "hea politseinikust". See ideaal sisaldab endas elukutsega seotud grupi väärtusi, norme, hoiakuid, materiaalselt varustust. Ametikultuur ajendab igapäevaste toimingute eest vastutust võtma ning osutub seetõttu organisatsioonilise strateegia ja taktika aluseks. (Manning 1999:99) Politseiorganisatsiooni kultuur on seega seotud ideaalse politseiniku kujutluspildiga. Selle kujundamine sõltub aga paljudest asjaoludest, eelkõige organisatsiooni väärtushinnangutest. Organisatsioonikultuuri muutmine on väga keerukas protsess, kuid muutuvast organisatsioonis tuleb seda teha. Näitena võiks tuua Eesti politsei põhiväärtuste väljaselgitamist. Kuna erinevad politseiprefektuurid alustasid protsessi iseseisvalt, siis tekitas see palju vaidlusi ja vastuolusid. Lõpuks jõuti siiski praktiliselt samale tulemusse kogu Eestis ning tänaseks on põhiväärtused sõnastatud. Need näitavad, et enamik ametnikest peab oluliseks põhimõtteid, mis on seotud kogukonnakeskse politseitööga, ehk et ideaalne kujutluspilt vastab kogukonnakeskse mõtlemisega politseiniku imagole. Peamised eeskujud on organisatsioonis siiski selle erinevate tasandite juhid. Nendest sõltuvad konkreetsete üksuste käitumisharjumused ja kombid.

Kogukonnakeskse politseiorganisatsiooni loomist eesmärgiks võttes tuleb loomulikult arvestada ka seda, kuidas politsei väljapoole paistab. Viimase aasta

jooksul on palju tegeletud politsei maine kujundamisega. Osaliselt tänu sellele on ka politsei usaldusväärsus inimeste silmis oluliselt tõusnud. Dantzker on püüdnud politsei imago defineerida: see on "populaarne kontseptsioon politseitegevusest, mis on projitseeritud peamiselt massimeedia kaudu" (2000:3). Imago on see, mida keegi soovib või tahab ette kujutada. Probleem seisneb selles, kas imago ja tegelik elu ka kokku lähevad. Traditsiooniliselt nähakse politseis "kuritegevuse vastu võitlejat". Kui aga politseinikud viibivad enam kogukonnas, pakkudes teenusele orienteeritud abi selle liikmetele, siis reaalsus nõuab teistsugust imago ja rolli – sotsiaalse teenuse pakkujat. Seega erinevate allikate kaudu (politseisaated, filmid jms) avalikkuseni jõudnud kujutus erineb tegelikust rollist (Dantzker 2000:3). Rob C. Mawby on Suurbritannias uurinud politseitegevust ja kommunikatsiooni. Tema väitel on politsei imago keerukas nähtus ja samas püsiv kultuuriline sümbol. See on mitmeväoline, ajas muutuv ning oma olemuselt erinevate inimeste jaoks erinev. Imago ei hõlma mitte ainult politseiorganisatsiooni füüsilist nägu, vaid ka selle iseloomu ja omadusi, selle mittevisuaalset kujutust ning sotsiaalseid tähendusi (Mawby 2002:1). Mitmed uurimused näitavad, et õigusrikkujate tabamine ning korra ja seaduste jõustamine moodustab ainult väikese osa politseile õigusaktidega pandud rollist. "Tegelikult näeb keskmine politseinik poole tunni jooksul televiisorist rohkem *action*'it kui enamik kogu oma karjääri jooksul pealtnägijaks sattuvad. Üldreeglina on enamus politseitööst täiesti tavaline" (Trojanowicz jt 1998b:143). Kogukonnakeskse politseitöö arendamiseks on vajalik arendada politsei imago. Siin peaks kindlasti enam rõhutama politsei abistavat või nõuandvat funktsiooni ja koostöövalmidust. See aitaks kogukonda ettevõtmistesse paremini kaasata. Samas tuleb näidata ka koostöös saavutatud tulemusi. Kogukonna ootused on seotud politsei imagoga.

Maailmast võib tuua näiteid, kus kohalike inimeste ootused on aktiivse kampania käigus viidud liiga suureks ja selle tulemus on hoopiski rahulolu vähenemine. Kopenhageni Ülikooli teadlased, professor Flemming Balving ja Lars Holmberg, andsid 9.-14. veebruarini 2003 Hollandis toimunud seminaril ülevaate Elsinori kogukonnakeskse politseitöö eksperimendist. Eksperiment oli näiteks, mis võib ebaõnnestuda ja kuidas. Põhiliseks probleemiks oli see, et kogukonna ootused ja lootused tõsteti eelneva reklaamiga liiga suureks. Eksperiment iseenesest seisnes politsei töökorralduse muutmises. Ametnikud toodi tänavale, väiksed politseijaoskonnad suleti. Taheti suurendada politsei nähtavust tänaval. Eksperimendi tulemusi hinnates selgus, et inimeste turvatunne ja rahulolu politsei tegevusega hoopis langes. Objektiivses mõttes kuritegevus selles piirkonnas küll vähenes, kuid elanikud ei tunnetanud seda. Tulemusi hinnates tegid teadlased järelduse, et politsei nähtavus ei mõjutanud inimeste turvatunnet. Tekkinud ootusi uue politseitöö kohta ei olnud võimalik täita. Politseiorganisatsioon on väga bürokraatlik organisatsioon – vajaliku paindlikkust on väga raske saavutada (Kaasik 2003).

Usalduse tõusu Eesti politsei suhtes tuleb autori arvates samuti suhtuda ettevaatlikult. Nagu eelpool kirjeldatud, mõjutab töö meediaga avalikkuse suhtumist politseisse oluliselt. Eestis on sellele tööle palju rõhku pandud. Lisaks sellele on avalikkuse suhtumine politseisse tihedalt seotud avalikkuse tähelepanu tõmmanud suuremate juhtumite või sündmustega. Näitena võib siin mainida 2007. aasta aprillirahutusi, kus politsei sai väga positiivset vastukaja hoopis tänu jõulisele käitumisele rahutuste mahasurumisel. See tähendab, et politseil oli sel hetkel olemas valdava osa elanike ja meedia heakskiit, ehk inimeste silmis oli politseinike käitumine õigustatud. See tõi kaasa usalduse tõusu politseinike vastu. Elanikud tahtsid politseinikke väga aidata - võib-olla rohkemgi, kui politsei suutnuks seda abi vastu võtta. Siin on hea võrrelda politseinike sarnast jõulist tegevust ebaseadusliku monumendi eemaldamisel Lihulas 2004. aastal. Tulemus oli sootuks vastupidine – see tõi kaasa negatiivse suhtumise. Põhjuseks oli see, et ei meedia ega ka rahvas ei aktsepteerinud sel hetkel valitsuse tegevust ning sellest lähtuvalt ka politseinike jõu kasutamist inimeste vastu. Tulemuseks on, et sealkandis ei ole enam väga lihtne kohalikega koostööd teha. Politseinikes nähakse veel üsna pikka aega jõudu, mis pöörati oma elanike vastu. Sarnaselt nende näidetega võib vaadata igapäevast politseitegevust piirkonnas. Oluline on see, et kogukond mõistaks politseinike käitumist ja kiidaks selle heaks – siis on garanteeritud ka koostöö ja positiivne suhtumine. Inimesed ju tahavad tegelikult aidata, kui selleks on nende arvates piisavalt põhjust. Kõige taga on aga see, milline on politsei tegevuse legitiimsus ja usaldusväärsus elanike jaoks.

Praegu on politsei usaldusväärsus Eestis kõrge. Kuid see võib suhteliselt kiiresti muutuda. Piisab vaid mõnest suuremast apsakast politseitöös, mis pälviks avalikkuse teravat tähelepanu. Tegelikult võiks praegust olukorda nimetada usalduskrediidiks, mis annab politseile paremad võimalused elanikega koostööd teha ja oma tegevust edasi arendada. Samas tähendab see ka suuremaid ootusi politsei suhtes. Küsimus seisneb selles, kas politsei neid ootusi täita suudab. Siin võib rääkida nn õhupalliefektist, kus piisab väikesest väärkäitumisest ja usaldus langeb järsult. Seega tuleb situatsiooni vaadata kui head võimalust muuta oma tegevus ja organisatsioon kogukonnakesksemaks, mitte kui eduka tegevuse tulemust. Sest nagu eelpool selgus, on usaldus üsna tihti seotud juhuslikkuse ja konkreetsete sündmustega. Arenemisruumi on paljudes valdkondades piisavalt.

Saavutamaks tulemust, peab püüdma mõista kogukonnakeskse politseitöö eesmärke. Selle teeb lihtsamaks tavapärase politseitöö ja kogukonnakeskse politsei võimalike erisuste võrdlemine, mida iseloomustab tabel Sparrow vastuste ja küsimustega (tabel 3). Need juhivad meid organisatsiooniliste eeldusteni, mida on vaja kogukonnakeskse politseitöö rakendamiseks.

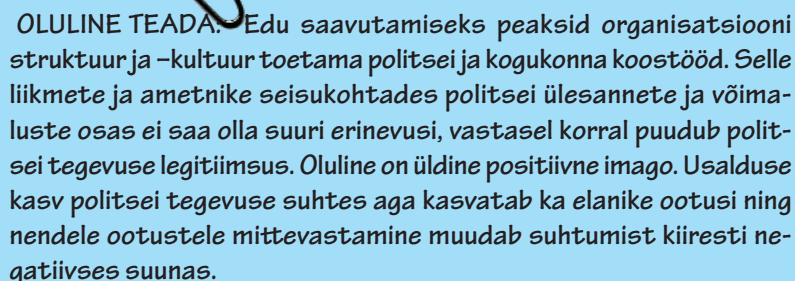
KÜSIMUS	TRADITSIOONILINE POLITSEI	KOGUKONNAKESKNE POLITSEI
Kes on politseinik?	Valitsuse poolt määratud ja korrakaitse eest vastutav ametnik.	Politsei ja kodanike vahel ei ole teravat vahet: politseinikud on ametnikud, kes on palgatud pöörama tähelepanu ja tegelema iga kodaniku probleemidega.
Milline on suhe politsei ja teiste avaliku teenistuse asutuste vahel?	Prioriteetid on tihti vastuolus.	Politsei on üks paljudest asutustest, kelle ülesandeks on olukvaliteedi parandamine.
Mis on politsei põhirool?	Keskendumine kuritegude lahendamisele.	Laiem probleemi lahendamisele suunatud lähenemisviis.
Kuidas mõeldakse politsei efektiivsust?	Avastatud kuritegude ja kinni peetud kurjategijate hulga alusel.	Kuritegude ja korrarikkumiste vähenemise alusel.
Millised ülesanded seatakse tähtsusest esikohale?	Kuritegude uurimine, mis on seotud suurte väärtuste (pangaröövid jms) ja vägivallega.	Igasuguse kogukonda kõige enam häiriva probleemi lahendamine.
Milllega politsei peamiselt tegeleb?	Intsidentide ja kuritegudega.	Kodanike probleemide ja muredega.
Mis määrab poliitisegevuse tõhususe?	Juhtumitele reageerimise aeg.	Koostöö avalikkusega.
Millise seisukoha võtab politsei ametnike soovide suhtes?	Tegeleb nendega siis, kui ei ole parasjagu vaja teha "tõelist" poliitiseitööd.	On suureks võimalusks ja vajalikuks funktsiooniks.
Mis on politseiniku professionaalsus?	Kiire ja efektiivne reageerimine tõsistele kuritegudele.	Tihedate sidemete hoidmine kogukonnaga.
Millist tüüpi teave on tähtsaim?	Teave kuriteo kohta (kuriteo või kuritegude seeria tundmaõppimine).	Teave kuritegevuse kohta (info isikute ja gruppide tegevuste kohta, miks nad neid toime panevad).
Mis on poliitiseilise vastutuse põhisisu?	Kõrge tsentraliseeritus; reeglite, eeskirjade ja juhenditega reguleeritud organisatsioon, kus vastutus tuleneb seadusest.	Rõhuasetus on kohalikul vastutusel lähtuvalt kogukonna vajadustest.
Milline on politsei juhtkonna roll?	Välja anda vajalikke reegleid ja juhiseid.	Propageerida organisatsioonilisi väärtusi.
Mis on pressiesindajate roll?	Hoolda "hõõguvad sõed" eemal töötavatest ametnikest, et need saaksid tegeleda oma ülesannetega.	Koordineerida hädavajaliku kanali kasutamist kogukonnaga suhtlemisel.
Kuidas suhtub politsei süüdistuste esitamisse?	Nagu väga tähtsasse eesmärki.	Nagu ühte vahendisse paljude hulgas.

Tabel 3. Sparrow küsimused ja vastused traditsioonilise ning kogukonnakeskse politseitöö erinevuste kohta (allikad: Laitinen 2000:26-27; Thibault jt 2001:216-217).

Dennis J. Stevens vaatlleb USA erinevate piirkondade COP projekte ja leiab, et organisatsioonilisest küljest tegid paljud politseijuhid struktuuris muutusi. Üks põhilisi oli patrulltalituse detsentraliseerimine väiksemateks üksusteks minijaoskondade ja tööpiirkondade loomise kaudu. Nende juhtide arvates muutis see tõhusamaks kohalike probleemide lahendamise. Sellega kaasati ka patrullametnikke kogukonnakesksesse töösse. Kogukonnal võimaldati kasutada politsei ruume koosolekute pidamiseks. Muutused olid suuremad seal, kus kohalik võim rohkem kaasa aitas. Mõnes kohas loodi inimjõu vähesuse lahen-

damiseks erilised väljakutsetele reageerimise skeemid (dispetšerid, kes olid võimalised lahendada kergemaid probleeme telefoni kaudu). Ka kuritegude uurimine detsentraliseeriti mõnel pool. Varavastaste kuritegude uurijad allusid tihti samale juhile, kes korraldas ka kohaliku patrulli tööd. Samas aga säilitati teatud keskuurimisüksused eriliste kuritegude tarvis (näiteks noorukitega tegelevad, narkokuritegudega tegelevad). (Stevens 2001:261-262) Eestis on püütud samuti kasutada sarnaseid lahendusi, kuid nendest tuleb lähemalt juttu järgmistes peatükkides.

Võttes kokku eelnevat, võib väita, et kogukonnakeskse politseitöö edukaks rakendamiseks peab organisatsiooni struktuur võimaldama alumistel tasanditel olevatele politseinikele suuremat otsustusõigust ja ka vastustust oma piirkonnaga seotud küsimustes. Positiivne imago aitab luua head õhkkonda koostöö tegemiseks kogukonnaga. Kujutlus politseitööst sõltub selle erinevate aspektide väärtustamisest. Organisatsioonikultuur on seotud organisatsiooni põhiväärtuste ja "ideaalse politseiniku" kujuga. Selle loomisel osaleb kogu organisatsioon, kuid juhil on siiski peamine roll.



OLULINE TEADA: Edu saavutamiseks peaksid organisatsiooni struktuur ja -kultuur toetama politsei ja kogukonna koostööd. Selle liikmete ja ametnike seisukohtades politsei ülesannete ja võimaluste osas ei saa olla suuri erinevusi, vastasel korral puudub politsei tegevuse legitiimsus. Oluline on üldine positiivne imago. Usalduse kasv politsei tegevuse suhtes aga kasvatab ka elanike ootusi ning nende ootustele mittevastamine muudab suhtumist kiiresti negatiivses suunas.

ülesanne

1. Kas praegune politsei struktuur vastab sinu arvates kogukonnakeskse politseitöö mudelile? Nimeta kolm positiivset asjaolu ja kolm kõige suuremat puudust. Põhjenda oma arvamust.
2. Vaatle politsei usalduse kõverat läbi viimase 3 aasta. Leia olulisemad muutused ning vaata politseiga seonduvaid sündmusi sellel ajajärgul. Kas leidsid seoseid?
3. Milliste toimingutega püüaksid ise tõsta usaldust politseinike vastu enda elu- või töökoha piirkonnas? Kuidas kasutaksid seda elanike ja organisatsioonide kaasamisel kohaliku turvalisuse tagamisel?

11. JÄRELEVALVE JA KONTROLL KOGUKONNAKESKSE POLITSEITÖÖ EESMÄRKIDE TÄITMISE ÜLE, TEGEVUSE HINDAMINE

Organisatsiooniliseks eelduseks piirkondliku politseitöö edukaks korraldamiseks on ka järelevalve eesmärkide täitmise üle, mis on keerulisem detsentraliseeritud organisatsioonis. Kui kogukonnakeskse politseitöö puhul antakse kohalikule ametnikule suurem otsustusõigus, siis kerkib kohe ka küsimus vastutuse ning tegevuse kontrolli osas. Detsentraliseerimine toob küll politseilise teenuse inimestele lähemale ja annab võimaluse tööd organiseerida kohapealsetest oludest lähtuvalt, aga kuidas suudetakse tagada, et organisatsiooni juhtide püstitatud ülesanded ka täidetud saavad. Kontroll piirkondliku politseitöö üle esineb kahes vormis: organisatsioonisisene kontroll – teostavad erinevate tasandite juhid; kontroll elanike poolt – seostub kogukonna rahuloluga politsei tegevusega piirkonnas. Organisatsioonisisene kontroll on üks olulisi juhtimisinstrumente eesmärkide saavutamiseks. Keskastmejuhid on aastaid põhiliselt kontrollija funktsioone täitnud. Kogukonnakeskse politseiorganisatsiooni puhul on tegemist ka nende rolli muutmiselega. Baker iseloomustab seda kui muundumist “sundijast” “vahendajaks ja juhendajaks”. See ei ole kerge üleminek. Viimastel aastatel on suhtumine eestvedamisse muutunud ja see rõhutab töötaja tähtsust, sest tema on kõige tähtsam ressurss organisatsioonis (Baker 2002:63). Selline süsteem eeldab, et iga ametnik vastutab oma töö eest ja iga juht vastutab selle eest, et ametnikule oleks loodud kõik tingimused oma töö tegemiseks. Vastutuse toomine allapoole tõstatab küsimuse, kuidas tagada, et kohalikud politseinikud tegutseksid lähtuvalt kogukonna probleemidest, kuid täidaksid samas ka püstitatud üldisi politseiasutuse eesmärke. Selleks soovitatakse luua struktureeritud raamistik, mille üheks osaks on kogukonnakeskne politseitegevus. Luuakse situatsioon, kus kogukonnakeskse politseitöö taktikad probleemide lahendamisel on üheks võimaluseks teiste hulgas. Samuti peab tegevust planeerima ja tegevused peavad olema kõigile teada. (Trojanovicz jt 1998b:157-158)

Eesmärkide täitmist saab organisatsiooni sees kontrollida mõõdetavate näitajate järgi. Seepärast on vaja kujundada kõigile arusaadav hindamissüsteem. Üheks võimaluseks on vaadata politseiniku poolt kinnipeetud kurjategijaid, koostatud protokolle jms, kuid see ei aita mõõta eesmärkide saavutamist. Kõik politseinikud teavad kohti, kus võib lühiajaliselt palju protokolle kirjutada.

(Trojanowicz jt 1998b:145-146) Hindamist tuleb vaadata kui kompleksset tegevust, kus kasutatakse erinevaid näitajaid. Politseitöö objektiivne hindamine on juhtidele mõtlemisainet pakkunud pidevalt. „Politseitegevus koosneb paljudest osatoimingutest, nii et üht selget tegevuse tulemuslikkuse mõõtmise alust ei ole võimalik leida. Tulemuste hindamine on kõige ühesemalt mõistetav tootlikkust ja ökonoomsust iseloomustavate arvtunnuste puhul. Tootlikkuse jälgimisest on aga kasu vaid politsei halduse sisemise tehnilise või majandusliku otstarbekuse seisukohalt. See ei eelda seisukohavõttu tegevuse ratsionaalsuse ja politseitegevusele väljastpoolt esitatavate nõudmiste vahekorra kohta.” (Kiehelä & Mälkiä 2000:139) Kogukonnakeskse politseitöö puhul on selle efektiivsus seotud kogukonna ootuste ja sellest tulenevate väärtuste süsteemiga. Väljastpoolt hinnatakse ilmselt tegevust selle järgi, kuidas politsei tegevus vastab inimeste vajadustele turvalisuse valdkonnas. Kuidas leida hindamise viis, mille protsess ise ei oleks liiga kulukas ja aeganõudev ning samas annaks edasi objektiivse info ametnike töötulemuste kohta.

PPT hindamine PPT-s võib eristada kolme põhieesmärki:

1. politsei lähendamine kogukonnale
2. koostöö ja infovahetuse arendamine ja süvendamine
3. avaliku korra kindlustamine ja turvalisuse suurendamine


Eesti politseis püütakse rakendada ülemaailmselt tunnustatud hindamissüsteeme. Üheks on neist balanced scorecard [tasakaalustatud tulemuskaart] (edaspidi BSC). Et politsei tegevus hõlmab erinevaid tasandeid ja eri sisuga eesmärgi, peaks ka tegevuse hindamisel kasutama paljusid tasandeid ja tulemusi mõõtvaid süsteeme. Selle mudeli puhul on hindamissüsteemi arendamise keskpunktiks tegevusstrateegia. Tulemuste mõõtmine peab olema lahutamatu seotud organisatsiooni strateegilise otsuste, planeerimise ja juhtimisega. Hindamis- ja kontrollsüsteemi arendamiseks tuleb kasutada paljusid indikaatoreid, mis peavad olema seotavad tegevusstrateegiaga ja samas suhteliselt lihtsad ning selged. (Kiehelä & Mälkiä 2000:143-144) PPT hindamise juures tuleb vaadelda politsei tegevust konkreetsetes piirkondades, seejärel territoriaalses üksuses ning üldistada prefektuuri tasandil. Piirkonnakonstaablite puhul on õpiku autori arvates keerukaim hinnata politsei lähendamist kogukonnale. “Kui ühiskonnas tekib vajadus leida indikaator mingile mitmedimensioonilisele mõistele, on üldiselt parem, kui mõistele suudetakse luua ükskõik milline mõõtmisvahend, mille abil on võimalik nähtust vaadelda, kui et hoopiski loobutakse üritamast” (Kiehelä & Mälkiä 2000:145). Arvuliste näitajatena saab välja tuua konstaablite arvu piirkondades, konstaablipunktide arvu, elanikke kaasavate tegevuste ja ürituste osakaalu, projektide arvu jms. Raskem on aga piirkonniti hinnata elanike ra-

hulolu kohalike politseinike tööga, mis näitaks tegevuse kvalitatiivset poolt. Seda peaks tegema perioodiliselt ja ühtse meetodikaga üle kogu riigi. Samas on see protsess aga kulukas ja ei pruugi alati hõlmata kõiki kogukonna huvirühmasid. Praegu tehakse kord aastas avaliku arvamuse uuringut, kuid selle piires on võimalik teada saada elanike rahulolu politseitööga vaid maakondlikul tasandil. Piirkondikust politseitööst rääkides on vaja aga teada saada ka väiksemate piirkondade (näiteks KOV üksuse territooriumiga seotud isikute ja ka asutuste) arvamus politseitööst. Siin on üks võimalus panna ka politseiasutusele ülesanne (rangelt ühist kokkulepitud meetodikat kasutades) kogukonnalt tagasisidet ja arvamust küsida. Küsitluste läbiviimise ning tulemuste analüüsi ja tõlgendamise juures tuleb arvestada paljusid asjaolusid. Näiteks on erinevates uuringutes tuvastatud, et elanike kuriteohirm ja usaldus politsei vastu on omavahel seotud. Samuti on see seotud üldise ühiskondliku olukorraga, keskkonna seisundiga, informatsiooniga kuritegevuse kohta, kuritegevuse teema kasutamise poliitikas, inimeste endi sotsiaalse haavatavusega, tegeliku kuritegevuse olukorraga jne (Korander 2000:264). Seega tulemuste tõlgendamisel tuleb näiteks arvestada ka selle läbiviimise ajal meedias olnud temadega, poliitikute sõnavõttudega ja muuga. Inimeste arvamus kujuneb lähtuvalt nende käsutuses olevast informatsioonist. Ülevaade politseinike ja juhtide seisukohtadest piirkonnatöö hindamise osas on avaldatud õpiku lisas. PPT hindamise kohta on õpiku autori kaasjuhendamisel valmimas eraldi põhjalikum käsitlus TTÜ magistrandi Tarmo Viikmaa poolt.

Eesmärkide täitmise kontroll peab kogukonnakeskses organisatsioonis toimuma individuaalsel alusel, s.t et hinnatakse iga konkreetse ametniku sooritust. Edu tagamiseks peavad aga kõik neid eesmärges teadma. Eestis on viimastel aastatel näiteks sõlmitud tulemuskokkuleppeid erinevate tasandite asutuste vahel. Tulemuskokkulepe sõlmitakse koostöös asutusega, kelle tulemustest juttu on. Kontroll ja hindamine toimub selle kokkuleppe alusel. Tulemuskokkulepe on kõigile ametnikele kättesaadav dokument. Lähtuvalt üldistest eesmärkidest, planeerivad politseiasutused ka oma tegevused, kus määratletakse vastutavad isikud. Probleemina võib õpiku autor oma kogemuse välja tuua, et kõik politseinikud ei tea selle leppe sisu. Seda ilmselt kahel põhjusel: esiteks - vahetud juhud ei ole piisavalt selgitatud nende rolli leppe täitmisel; teiseks - seda loetakse dokumendiks, mis on vajalik vaid ülemustele, kes annavad neile vaid konkreetse igapäevase ülesande täita. Organisatsioonisisene kontroll toimub mõõdetavate eesmärkide seadmise ning kokkulepete täitmise ja tulemuste süstemaatilise jälgimise kaudu. Kuid järjest suuremat rolli mängib politsei tegevuses kontroll elanike poolt. Eriti kui on tegemist kogukonnakeskse lähenemisega politseitööle. Nii nagu iga avaliku halduse organisatsiooni puhul, on ka politseiorganisatsioon pideva ava-

likkuse tähelepanu all. Vastutustundlik haldus saab aset leida vaid siis, kui kõigile gruppidele kogukonnas, kel on huvi asutuse tegevuse vastu, on antud võimalus avaldada oma seisukohti (Nigro & Nigro 1989:333). Avaliku halduse asutused konsulteerivad kohalike inimestega osalt sellepärast, et nad on selleks kohustatud, nende tulemusi mõõdetakse ja nad soovivad tagasisidet (Goss 2001:43-44). Kogukonna kontroll kohaliku politseiüksuse üle peegeldub peamiselt nende suhtumises politsei töösse. Seda on võimalik mõõta rahulolu-uuringute ja muude küsitlustega. Igapäevane ja vahetu kontroll toimub kohalike probleemide lahendamisel. Kohalikud elanikud esitavad näiteks kaebusi kohaliku politseiniku peale või siis kiidavad. Tulemusi saab hinnata ka koostöövalmiduse järgi. Kogukonna kontroll avaldub samuti kohaliku omavalitsuse ning teiste asutuste suhtumises politseiorganisatsiooni. Politseitöö eesmärkide seadmisel on kasulik kaasata kohalikku kogukonda. Nende teadlikkus probleemidest võimaldab tööd paremini suunata. Loomulikult ei saa aga lasta kogukonnal dikteerida, kuidas ja millal politsei midagi tegema peab. Politsei saab lähtuvalt riiklikest prioriteetidest, oma ressursidest ning kohalikest probleemidest kogukonnaga kokku leppida teatud eesmärgid, mis suuremat osa elanikest rahuldaks. Selline eesmärkide kokkuleppimine on kasulik ka seetõttu, et distsiplineerib politseinikke ja tagatud on väline kontroll. Eestis on viimasel ajal püütud järjest enam kohalikku kogukonda kaasata, kuigi peamiselt seisneb see siiski oma tegevuse ja plaanide tutvustamises. Politseiprefektuuride tasandil tehakse seda KOV liitudega ja muude ühenduste kaudu.

Kokkuvõtteks võib öelda, et piirkondliku politseitöö ettevalmistamine eeldab organisatsioonis tipptasandilt tulevat strateegilist otsustust. Ükski eesmärk ei täitu ilma kontrollisüsteemi olemasoluta. Juhtide roll on olla toetajaks ja juhendajaks, kuid samas ka tulemuste hindajaks. Kontroll eesmärkide täitmise üle toimub nii organisatsiooni siseselt kui ka väliselt (tagasiside kogukonnalt). Ametnike tegevuse hindamine personaalsel tasandil on aga keerukas protsess, millel ei ole ühtset lahendust. Vaadata tuleb tegevusi nii kvantitatiivselt (kui palju on midagi tehtud) kui ka kvalitatiivselt (kui hästi on midagi tehtud).



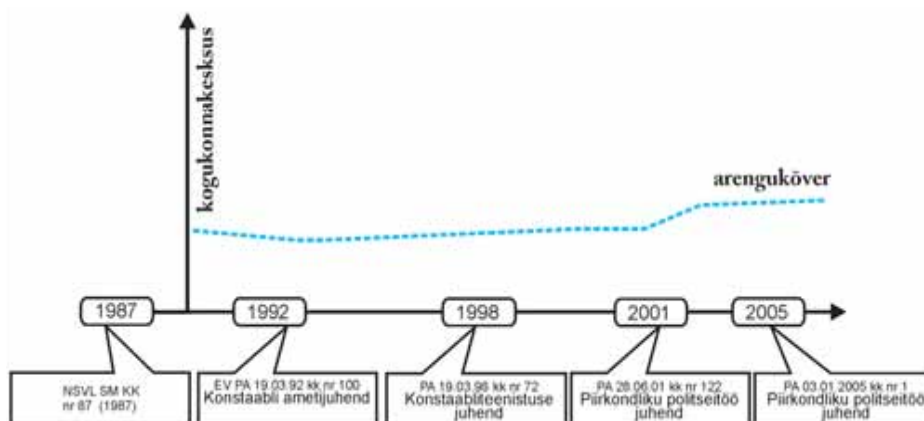
OLULINE TEADA: Suurema otsustusõiguse andmisega kohalikule tasandile peab kaasnema ka seda toetav kontrolli ja järelevalve süsteem. Kogukonnakeskse politseitöö puhul on suur roll avalikkusepoolsel kontrollil, seetõttu on vajalik eesmärgid ja oodatavad tulemused selle esindajatega kooskõlastada. Elanike tagasiside on oluliseks kriteeriumiks tulemuste hindamisel.

ülesanne

1. Milliseid kriteeriume pead kõige olulisemaks piirkondliku politseitöö hindamisel?
2. Kuidas nende kriteeriumite täitmist mõõdaksid? Kust saaksid andmeid?
3. Leia näiteid politsei tegevusest, kus kontrollsüsteemi puudulikkuse tõttu on sinu arvates jäänud eesmärgid täitmata.

12. PIIRKONDLIKU POLITSEITÖÖ ARENG EESTIS 1991 - 2007

Piirkondliku politseitöö arengus võib eristada mitmu etappi, mis algavad ja lõpevad politseiameti välja antud käskkirjadega või siis teiste õigusaktidega. Kogukonnakeskse töö arengu kohta võib konstrueerida sümboolse kõvera (joonis 9). Käesolevas alapeatükis vaadeldakse kolme peamist käskkirja, mis on reguleerinud Eestis konstaabli tegevust alates politsei taasloomisest. Lisaks neile käskkirjadele on olnud ka muid politsei õigusakte, mille eesmärgiks on konstaablite töö parem korraldamine ja nimetatud juhendite järgimise tagamine. Kuni aastani 2001 kasutati piirkondliku politseitöö tegija kohta ainsa mõistena sõna “konstaabel”.



Joonis 9. Piirkondlikku politseitööd reguleerivate tähtsamate politsei õigusaktide areng

Komissar Sander Peremees kirjutab oma Sisekaitseakadeemia lõputöös “Konstaabel Eesti politseis, konstaabli teenistuse arengusuunad”, et Eesti politsei taasloomine algas juba enne faktilise iseseisvuse taastamist. 1. märtsil 1991 asus senise miilitsa asemel tööle politsei. Vabariigi Valitsuse määrusega 1. veebruarist 1991. a nr 25 kinnitati “Politseiametnike ametinimetuste loetelu”, millega taastati vanemkonstaabli ja konstaabli ametinimetused. Hiljem on lisandunud veel juhtiv- ja nooremkonstaabli ametinimetused (Peremees 2002: 7-8). Kuigi olid kehtestatud uued ametinimetused, juhinduti politsei taasloo-

mise esimesel aastal siiski jätkuvalt Nõukogude Liidu normdokumentidest. Arvestades tolleaegset olukorda, on see arusaadav.

Sarnane piirkondade jaotus oli tegelikult olemas juba ka nõukogude ajal, kus oli kindla piirkonna eest määratud vastutama miilitsametnik (nn "*utšastko-või*" e piirkonnavolinik). Washingtoni ülikooli professor Luise I. Schelley on avaldanud põhjaliku uurimuse nõukogude miilitsast ja selles ta nimetab piirkonnavolinikku ametnikuks, kes oli määratud vastutama konkreetse piirkonna eest ning tegutses miilitsa ja kogukonna otsese ühenduslülina (Shelley 1996:68). Samas toob ta palju võrdlusi USA politsei tegevusega. Üsna tabav on tema väide, et tegelikult oli nõukogude miilits "kumminuiaga sotsiaaltöötaja" [*social worker with stick*]. Politseilt ei oodata ainult korra tagamist ja kuritegude ohjeldamist, vaid ka piiride märkimist lubatavale käitumisele. Enamikus riikides laieneb politseitegevus väljapoole kuritegevust, kuid võrreldes teistega oli nõukogude miilitsa tegevusmandaat äärmiselt lai. Paljud tegevused, mida teistes riikides tegid sotsiaaltöötajad või teised organisatsioonid, olid Nõukogude Liidus pandud miilitsa õlule (tegelemine kodutute, hulkurite, tööpõlgurite jms). Selles avaldus riigi ülimuslikkus rahva suhtes ning soov kontrollida kõike hälbivat. (Shelley 1996:143) See olukord seletab ilmselt meie sotsiaalvaldkonna mõnevõrra aeglasemat arengut, sest neil tuli paljus alustada nullist.

Niisiis pärast politsei taasloomist 1991. aastal oli konstaablipiirkondade kujunemise aluseks nõukogudeaegne piirkondade jaotus. Eelpool kirjeldatud olukord aitab ehk mõista politsei edasisi arenguid. Enamik politseinikke olid miilitsa kogemusega, kaasa arvatud juhid. Töö sisus ju olulisi muutusi ei pidanud esialgu tegema – muutus pidi toimuma eesmärkides. Kui miilitsaajal oli peamine ülesanne koguda infot kõigi inimeste kohta, kes ilmutasid teatud hälbimise märke riigi poolt soovitatavast käitumismallist või ideoloogiast, siis nüüd oli olemas meie "oma Eesti", kus pidi austama inimväärikust ja kodanike õigusi. Politsei ülesanne oli olla rahva teenistuses ja tagada nende võimalused oma õiguste realiseerimiseks.

Ühe etapina politseitöö arengus 1990ndate alguses väärib äramärkimist ka Tartu Linna munitsipaalpolitsei loomine 1. juulist 1990. Munitsipaalpolitsei oli Tartu Linnavalitsuse poolt loodud ja talle alluv õiguskaitseorgan (Tartu Linnavalitsuse 22.06.1990 määrus nr 190). Samas kinnitati ka ajutine põhimäärus, kus olid munitsipaalpolitsei ülesanded. Muu hulgas olid sellel organisatsioonil järgmised kohustused:

7. Õiguskorra ja avaliku julgeoleku tagamiseks munitsipaalpolitsei:

7.1. teostab posti- ja patrullteenistust linna territooriumil; /.../

- 7.3. kontrollib linna heakorda ja keskkonnakaitset reguleerivate eeskirjade täitmist;/.../
 7.5. koordineerib vabatahtlike õiguskaitse formeeringute tegevust;
 7.6. organiseerib õiguskaitsealast koostööd linna elanikkonnaga; viib läbi õigusrikkumiste ennetamisele suunatud propagandat; /.../
 7.8. organiseerib kuriteos kannatanute abistamist; /.../
 7.10. teostab muid seaduses ettenähtud ülesandeid.
 8. Munitsipaalpolitsei tegutseb oma ülesannete täitmisel tihedas koostöös teiste õiguskaitseorganitega, osutab abi miilitsaorganitele. (Tartu LV 22.06.1990 määrus nr 190, lisa 1)

Samas dokumendis on üldsätetes (p. 6) ära märgitud, et munitsipaalpolitsei varustab relvade ja erivahenditega Siseministeerium. Munitsipaalpolitsei teenistuses olevad isikud pidid kandma vormirõivastust (p. 13) ning neile laienesid kõik miilitsatöötajate õigused ja seaduslikud garantiid (p. 14). Nimetatud määruse kohaselt pidi Tartu Linna Siseasjade osakond (ülem A. Uibo) koos munitsipaalpolitseiga (ülem G. Kartau) ette valmistama miilitsastruktuurid, mis pidid minema munitsipaalpolitsei koosseisu. Tegemist oli eksperimendiga ja mõnda aega töötasid Tartus koos riiklik struktuur ja munitsipaalpolitsei. Kui vaadata munitsipaalpolitseile pandud ülesandeid, siis ülesanded 7.5; 7.6 ja 7.8 on täiesti kooskõlas ka praeguste piirkondliku politseitöö eesmärkidega. Juba sel segasel ajajärgul püüti panna rõhku koostööle elanikkonnaga ja nende ühendustega ning toodi sisse abistamise funktsioon. Kuid dokumendi puhul ei olnud tegemist veel piirkonnakonstaablite töö reguleerimisega, kuigi sellest võib leida sarnased ülesanded.

Esimene normdokument, millega taasiseseisvunud Eestis reguleeriti otseselt piirkonnakonstaablite tööd, oli Politseiameti 19. märtsi 1992. aasta käskkirj nr 100, millega kinnitati konstaabli ametijuhend. Käskkirjaga kohustati politseiprefekte korraldama konstaablite tööd vastavalt eeltoodud juhendile, samas lõpetati juhendumine NSVL-i Siseministeeriumi 20. aprilli 1987. aasta käskkirjast nr 87. Ametijuhendiga defineeriti mõiste: konstaabel on politseiametnik, kes on konstaablipiirkonnas vastutav politseile pandud ülesannete täitmise eest. Seega sai konstaablist politseiametnik, kes pidi käskkirja järgi täitma oma piirkonnas kõiki politseile pandud ülesandeid. (Peremees 2002:11) Eesmärgid olid seatud väga kõrged, kuid tolle aja tingimustes ei olnud neid võimalik täiel määral täita. Tuleb nõustuda väitega, et selle juhendi puhul oli taotlus tõesti teha konstaablist politseiametnik, kes oma piirkonnas täidaks kõiki politsei ülesandeid. Samas tekib küsimus, milliseid ülesandeid peaks sel juhul täitma teised ametnikud. Õpiku autori mulje ja kogemus neist aastatest kujunes selliseks, et kõik ülesanded, millega keegi teine politseis tegeleda ei tahtnud või mis olid tülikad ja liiga keeruka iseloomuga, jäid tollal

konstaablitele. S. Peremees kirjeldab ametijuhendiga pandud ülesandeid järgmiselt:

“Ametijuhendiga kohustati konstaablit õppima põhjalikult tundma oma teenistuspiirkonda, selle geograafiat, asumite paigutust, teede ja tänavate võrku, piirkonnas asuvaid asutusi, ettevõtteid ja organisatsioone ning õiguskorra seisundit paikkonnas. Teenistuspiirkonna tundmaõppimine pidi uuel inimesel toimuma võimalikult kiiresti. Tundmaõppimisel oli abiks nn piirkonna pass. Samuti pidi teadma teenistuspiirkonnas alaliselt elavaid inimesi ja looma nendega usaldusliku vahekorra, tänapäeva mõistes tegelema suhtekorraldusega. Kui väiksemates teenistuspiirkondades oli seal alaliselt elavate inimeste tundmine reaalne, siis linnades pea võimatu. Põhjuseks suurem elanikkonna arv ja sellest lähtuvalt ka elanikkonna anonüümsus. Sidemete tihendamiseks piirkonna elanikega ja parema ülevaate saamiseks piirkonnast pidi konstaabel tegema seal ringkäike, külastades asutusi, ettevõtteid, organisatsioone, koole, elamuid ja kortereid.” (Peremees 2002:12)

Konstaabel pidi seega olema väga mitmekülgne ja kohalikku piirkonda kõige paremini tundev inimene. Tegelikult sai konstaablilt aga kabinetitöötaja, sest paljudes kohtades jäi konstaablite õlule suurem osa kriminaalmenetlusest. Seetõttu hakkasid ametnikud kogukonnast kaugenema. Olukorrale ei tulnud kasuks ka tolleaegsed pidevad kaadrimuudatused. Alates konstaabli ametijuhendi koostamisest on püütud teha erinevaid muutusi konstaabli töökorralduses. Põhiprobleemiks on kogu selle aja olnud konstaablite koormatus kriminaalasjade ja “liigse paberitööga”. Kõik konstaablitööd reguleerivad poliitsei käskkirjad on sisaldanud püüdlusi vähendada konstaablite menetluskoormust, et muuta neid igakülgse info valdajaks kohalikust kogukonnast. Ükski muudatus aga ei täitnud eesmärki. Sel põhjusel on ka vahepeal antud välja mõned täiendavad korraldused ja käskkirjad, kus püütakse probleemi lahendada. Ka need ei andnud erilist tulemust.

Seitse aastat pärast konstaabli ametijuhendi väljaandmist jõuti järeldusele, et vaja on uut juhust konstaablite töö reguleerimiseks. 19.03.1998 kirjutas peadirektor alla käskkirjale nr 72, millega kinnitati “Konstaabliteenistuse juhend”. Sisulises osas ei ole kahel dokumendil väga olulist vahet ja olulist kvaliteedimuutust konstaablitöö korralduses see kaasa ei toonud. Juhendiga muudeti konstaabli mõistet: konstaabel on politseiametnik, kes esindab politseid temale kinnitatud konstaablipiirkonnas ja täidab seal politseile pandud ülesandeid (Konstaabliteenistuse juhend 1998). Kui eelmises käskkirjas oli konstaabli ülesandeks vastutada politseile pandud ülesannete täitmise eest piirkonnas, siis nüüd uue korra kohaselt sooviti, et konstaabel esindaks politseid piirkonnas. Uus sõnastus on veidi “pehmem” ja jätab võimaluse ka teistele politseiametnikele teatud vastutust panna. Teisisõnu tähendas esindamine konstaabli olemist poliitsei peamiseks ühendusteeks kogukonnaga. Info pidi

liikuma mõlemas suunas. See eesmärk on ka praeguses töökorralduses üks olulisemaid. Konstaabliteenistuse juhendis laiendati konstaablite ametinime-tusi, lisandusid noorem-, vanem- ja juhtivkonstaabel. Vanem- ja juhtivkonstaablil võisid olla lisaks tööle oma piirkonnas ka teatud juhtimisfunktsioonid teiste konstaablite üle. Sander Peremees on võrrelnud kahte käskkirja ja leidnud, et

“Võrreldes 1992. aasta ametijuhendiga, konkretiseeriti konstaabliteenistuse juhendis konstaabli ülesandeid. Konstaabli põhiülesandeks sai temale kinnitatud teenistuspiirkonnas avaliku korra ja elanikkonna turvalisuse tagamine, kuritegude ja haldusõiguserikkumiste ärahoidmine ning neid toime pannud isikute väljaselgitamine. Endiselt kohustati konstaablit täitma teenistuspiirkonnas oma pädevuse piires kõiki politseile pandud ülesandeid. Juhend käsitles suure põhjalikkusega konstaabli ülesandeid /.../ Võrreldes konstaabli ametijuhendiga, ei pidanud konstaablipiirkonna moodustamisel seda enam kohaliku omavalitsusega kooskõlastama. Konstaablipiirkondade (konstaablite) arvu maakonnas või linnas kinnitas politseipeadirektor politseiprefekti ettepanekul. Kõrvuti paiknevate konstaablipiirkondade baasil võis politseiprefekt moodustada konstaablijaoskonna. Konstaablipiirkondadele anti nimesid asukohajärgse haldusüksuse järgi, linnades, kas linnaosa, asumid või tänavanime järgi.” (Peremees 2002:18-19)

Kommenteerides eelpool toodud võrdlust, tuleb lisada, et kohaliku omavalitsusega ei pidanud küll kooskõlastama piirkonna moodustamist, kuid samas tuli konstaablijaoskonna loomine läbi arutada vastavate valla(linna)valitsus-tega (Konstaabliteenistuse juhend p11).

Nagu eelpool öeldud, ei toonud uus juhend kaasa olulisi sisulisi muudatusi, kuid oli vormiliselt selgem ja täpsem. Seda võib eelkõige iseloomustada kui püüet kehtestada üksikasjalik regulatsioon kogu konstaablitegevuse kohta. Juhend oli pikk ja põhjalik, koos mitme lisaga. Kohalikule juhile ei jäetud palju võimalusi oma tööd teisiti reguleerida. Eelmise juhendi juures käsitleti menetluskoormuse küsimust. Ka selle juhendi kehtestamine ei toonud kaasa olulisi muudatusi – see tähendab, et jätkus probleem, kus konstaabel pidi muu hulgas ka kriminaalasju menetlema. Politsei taasloomisest saadik on seda olukorda püütud lahendada, kuid tulutult. Alles viimastel aastatel on siin toimunud muutusi. Probleem seisnes selles, et enamikes politseiasutustes sai konstaablist sisuliselt menetleja ehk kabinetitöötaja. Sellega püüti katta vajakajäämisi kriminaalasjade menetlemise suutlikkuses. Samas aga ei tegelenud konstaabel piisavalt elanikkonnaga ja ennetustööga. See aga andis juurde täiendavaid kaebusi ja muud kirjatööd. Tegemist oli nn “lumepalliefektiga”.

Lähtuvalt probleemidest konstaablitöö korraldamisel ja ka teiste riikide kogemusest otsustatigi välja töötada uus juhend. Ühiskonna kiire areng tõi kaasa

ka uute põhimõtete leviku politseitöös. 1990ndate aastate lõpus hakkasid paljud Euroopa riigid hakanud aktiivselt kasutama kogukonnakeskset lähene-mist politseitööle ning uued ideed jõudsid ka Eestisse. Lähtuvalt sellest oli vaja muuta konstaablitöö korraldust. Nii töötatigi välja uus dokument "Piirkondliku politseitöö juhend". Nimetatud juhend kinnitati politseipeadirek-tori 28.06.2001 käskkirjaga 122. Samal päeval kinnitati käskkirjaga 121 ka "Politsei kriminaalpreventiivtöö juhend". Uus PPT juhend erines eelnenutest täielikult. Tegemist oli uue kvaliteedi toomisega politsei tegevusse –esma-kordselt kasutati mõisteid kogukonnale suunatud tegevus ja probleemikeskne politseitegevus. Piirkondliku politseitöö juhend muutis kehtetuks suurema osa konstaabliteenistuse juhendist, kuid teatud osa jäi endiselt kehtima. Keh-tima jäänud osa puudutas peamiselt konstaabli mõistet ja ülesandeid. PPT ju-hend võimaldas moodustada konstaablirühmi ja andis kohalikule üksusele ka vabamad käed konstaablitöö korraldamiseks. Paljudes kohtades korraldati töö ümber. Näiteks tollases Tallinna Politseiprefektuuris kui Eesti suurimas politsei-asutuses otsustati samuti töökorraldust muuta. Suurimad muutused seisnesid konstaablite menetluskoormuse vähendamises miinimumini ja nende kohustuslikus korras tänavatele toomises. Eesmärk oli konstaabel tuua reaalselt kogukonda. See protsess tõi kaasa ka teatud probleeme (paljud kons-taablid ei soovinudki loobuda kabinetitööst ega tahtnud töötada ka väljaspool tavapärasest tööaega; samuti kandus konstaablite menetluskoormus üle krimi-naalpolitseile, mille tagajärjel tekkis raskusi nendepoolse menetlussuutlikku-sega), mille lahendamine võttis teatud aja. Kuid lõppkokkuvõttes uus töökorraldus siiski õigustas ennast ja eesmärk saavutati – konstaabel oli roh-kem kogukonnas.

Vabariigi Valitsuse 30.10.2003 määrusega nr 272 kinnitati politseiprefektuu-ride uued tööpiirkonnad. 2004. aasta algusest alates on endise 17 politsei-prefektuuri asemel 4 politseiprefektuuri (Politseiprefektuuride ümberkorral-damine ning nende asukohta ja tööpiirkonna kehtestamine 2003). Ka see on piirkondliku politseitöö korraldust muutnud. Lähtuvalt uutest asjaoludest tuli muuta kehtivat juhendit. Sellega püüti koostada üldreeglid töö korralda-miseks, kuid samas jätta ikkagi palju ka kohaliku üksuse juhi otsustada. Ju-hend puudutas ka piirkondliku politseitöö kava koostamist, töö hindamist. Juhendist valmis projekt, mida arutati juhtkonna tasandil. Uue dokumendi koostamisel kaaluti ka selle pealkirja muutmist, tuues sinna sisse kogukon-nakeskse politseitöö mõiste. Otsustati siiski, et kuna kogu politseitöö ees-märgiks on muutuda kogukonnakeskseks, siis piirkondlik politseitöö on üks kitsam osa sellest. Uus juhend reguleeris peamiselt piirkonnakonstaablite te-gevust ja seetõttu jäeti juhendi pealkiri endiseks. Küll aga toodi juhendisse uusi mõisteid ja kirjutati konkreetsemalt lahti planeerimise, kokkuvõtete te-

gemise ja hindamise osa (PPT juhend 2005).

2005. ja 2006. aasta olid aga politsei jaoks omamoodi tagasilöögiks, kuna palju politseinike lahkus töölt. Valdavalt oli probleem madalas töötasus. See sundis arendama mõtteid selles suunas, kuidas tagada kvaliteetne politseitöö järjest väheneva hulga ametnikega. Üha rohkem rõhku tuli panna minimaalse vajaliku reageerimisvõime tagamisele ning loomulikult mõjutas see ka piirkonnakonstaablite hulka ja tööülesandeid. 2007. aastaks oli selge, et politseinike arv lähitulevikus ei suurene ning politseinike piirarv püüti viia suhteliselt lähedaseks tegeliku olukorraga. Kehtima hakkasid uued karjäärisüsteemi põhimõtted, mis loovad paremad tingimused spetsialisti tõusuks karjääriastmetel. Lisaks sellele mõjutasid olukorda ka väga selged poliitilisel tasandil seatud prioriteedid, milleks oli liikluses hukkunute arvu vähendamine ja alaealistega tegelemine. Kõik see sundis taas kord üle vaatama piirkondliku politseitöö korraldust, et leida uusi lahendusi olemasolevate võimaluste piires. Ühe suunana on arutamisel politseinike suurem spetsialiseerumine, mis tähendab, et ametnikele määratakse konkreetne põhitöö vastavalt tema teadmistele, kogemustele ja võimetele. „Multifunktsionaalse piirkonnakonstaabli“ võimalikkus on õpiku autori arvates uutes tingimustes tõsise kahtluse all. Tegelikuses toimibki juba mõnda aega piirkonnakonstaablite hulgas nn mitteformaalne tööjaotus, mis tähendab, et konstaablijaoskonna juht on ülesandeid jaganud erinevate ametnike vahel mitte territoriaalsest põhimõttest lähtudes, vaid spetsialiseerumise alusel. Paraku on võimalike muudatuste arutelu õpiku koostamise hetkel alles algusjärgus ning seda ei saa veel väga põhjalikult käsitleda. Mõnest ideest tuleb juttu järgnevatel peatükkides.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et piirkondliku politseitöö areng Eestis on olnud eriti kiire just viimastel aastatel. Peamiseks probleemiks vaadeldava perioodi jooksul on olnud konstaabli menetluskoormuse vähendamine ning viimine kogukonna sekka. Erinevate politseisiseste juhenditega on püütud seda eesmärki saavutada, kuid suurimad võimalused löi selleks 2001. aastal koostatud Piirkondliku politseitöö juhend. Teised dokumendid püüdsid tuua konstaabli tegevusse üksikasjalikku regulatsiooni ehk muutsid konstaabli tegevust paremini kontrollitavaks ja juhtkonna poolt jälgitavaks. Õpiku autori arvates olid need juhendid keskendunud protsessile, mitte tulemusele või probleemide lahendamisele. Põhiline areng toimus aastatel 2001-2005 – tegemist oli hüppeliste muudatustega kogukonnale suunatud töös. Vähenevate koosseisude tõttu tuli 2005.-2007. aastani vähendada ka piirkonnakonstaablite arvu ning see sundis alustama taas muutusi PPT korralduses.



OLULINE TEADA: Eesti kogukonnakeskse politseitöö juured peituvad miilitsaajast tuntud piirkonnavoliniku tegevuses. Alates taasiseisvumisest on PPT-d püütud mitme õigusaktiga muuta nii, et piirkonnakonstaabel oleks võimeline lahendama kõiki esmaseid politsei kompetentsi jäävaid probleeme. Hüppeline areng toimus aastatel 2001-2005, mil hakati juurutama kogukonnakeskse politseitööga seonduvaid muudes riikides levinud põhimõtteid ja mõisteid. Politseiametnike arvu vähenemisega 2005-2007 tuli taas alustada arutelusid PPT korralduse muutmise osas. Suund on spetsialiseerumisele.

Ülesanne

1. Millised peaksid sinu arvates olema erisused nõukogu-deaegse piirkonnavoliniku ja praeguse piirkonnakonstaabli töös? Too välja 3 erisust ja põhjenda neid kogukonnakeskse politseitöö ideoloogia kaudu.
2. Milliseid sisulisi probleeme näed kehtiva PPT juhendi rakendamisel? Kuidas võiks neid sinu arvates lahendada?

13. NÄITEID PIIRKONDLIKU POLITSEITÖÖ KORRALDUSE MUUDATUSTEST EESTI POLITSEIPREFEKTUURIDES 2001-2004

Nagu eelmises peatükis käsitletud, on viimastel aastatel toimunud oluline areng kogukonnale suunatud politseitöö osas. Eestis toimus hüppeline muutus selles valdkonnas alates 2001. aastast, kuid mujal riikides on erinevaid projekte ja tegevusi tehtud mõnevõrra varem. Kasutatakse erinevaid võimalusi ja mooduseid, kuid peamine eesmärk on kõikjal tekitada olukord, kus kogukonnal oleks oma politseinik, kes teaks ja tunneks selle liikmeid ning peamisi probleeme ja oleks ka ise kõigile tuntud. *To know and to be known* (teada ja olla tuntud) sellist eesmärki võib kuulda ükskõik millisel kogukonnanekeskse politseitööga seotud seminaril Euroopas. Millist võimalust kasutada ning kuidas saavutada parim kontakt kogukonnaga? Ühtset retsepti ei ole – iga riik või isegi selle osa peab leidma vastava piirkonna kultuurilisele taustale ja muudele iseloomustavatele asjaoludele sobiva viisi ehk tegutsemismudeli.

Eesti on küll väike riik, kuid ka siin on hulk erinevaid piirkondi ja ühiskondlikke kooslusi, mida võib nimetada erinevateks kogukondadeks. Ei ole võimalik võrrelda Tallinna kogukonda Saaremaaga või Narva kogukonda Pärnuga. Põhjus on erinevas suuruses, kultuurilis-majanduslikus, sotsiaalses taustas ja paljudes muudes asjaoludes. Lähtuvalt sellest on erinevad ka nende piirkondade probleemid. Järgnevalt tuuaksegi mõned näited ümberkorraldustest Eestis, mis tehti põhiliselt aastatel 2001-2004. Mõni nendest on tänaseks juba oluliselt muutunud, kuid neid on siiski kasulik lähemalt vaadelda, et saada ülevaade erinevatest kogemustest selles valdkonnas.

2002. aastal püüti mitmes Eesti politseiprefektuuris senist töökorraldust muuta. Selle tingisid mitmed asjaolud. Üheks olid strateegilised eesmärgid, mida eelpool käsitleti. Neist tulenevalt oli politseile seatud prioriteedid, mille hulgas oli teisel kohal konstaabliteenistuse tugevdamine (Eesti Politsei prioriteedid 2002). Sellest lähtuvalt pidid kõik politseiprefektuurid seadma konstaabliteenistuse tugevdamise üheks eesmärgiks oma tegevuskavades ning selleks ka midagi ette võtma. Soodne pinnas oli selleks õiguslikult loodud PPT juhendi kehtestamisega eelmisel aastal.

Uue töökorralduse kehtestasid esimesena tollased Saare Politseiprefektuur ja

Valga Politseiprefektuur. Muutused olid tingitud eeskätt 1999. aasta koondamisest. Kuna vähendatud ressurssidega ei olnud võimalik enam samamoodi jätkata, siis tuli töö ümber korraldada. Komissar Kaido Vahter kirjutab oma Si-sekaitseakadeemia lõputöös:

“Suure tõuke nii korrakaitseosakonna tööle kui ka uue struktuuri moodustamisele andis 1999. aastal toimunud koondamine politseis, kui Saare Politseiprefektuurist pidi lahkuma peaaegu pool isikkoosseisust. Lõhuti ära hästi funktsioneeriv ja töötav süsteem. Pärast koondamist jäi struktuur küll samaks, kuid sama tööd tuli jätkata poole väiksema politseinike arvuga. See tähendas, et kusagilt pidi töö kvaliteet kannatama, sest reaalsed tööinimesed koondati.” (Vahter 2003:4)

Kuna Saaremaa oli muutuste tegemisel kõige esimene, siis väärrib käesoleva töö autori arvates nende tegevus ka lähemat käsitlemist. Järgnevalt on kirjeldatud muudatusi Saare Politseiprefektuuris. Nagu eelpool öeldud, said muudatused alguse sellest, et endine töökorraldus ei olnud enam väiksemate ressursidega võimalik. Seetõttu töötati 2001. aastal välja “Saare Politseiprefektuuri korrakaitseosakonna reorganiseerimise projekt”. Eesmärgiks oli selles dokumendis sätestatud:

“/.../ reorganiseerida korrakaitseosakonna struktuur, mis tagaks süsteemse ja efektiivse korrakaitsepolitsei - konstaabliteenistuse töö ja politseiametnike - vormikandjate rakendamise töösse tänavapildis. Korrakaitsepolitsei töö efektiivsuse suurendamine, korrakaitsepolitsei elanikkonnale lähemale toomine”. (Saare PP korrakaitseosakonna reorganiseerimise projekt 2001).

Reorganiseerimise põhimõte seisnes kõigi politseiametnike maksimaalses kasutamises politseiliste ülesannete täitmisel ja nende mittepõlitseiliste ülesannete osa minimaliseerimises. Lähteülesanne sõnastati järgmiselt:

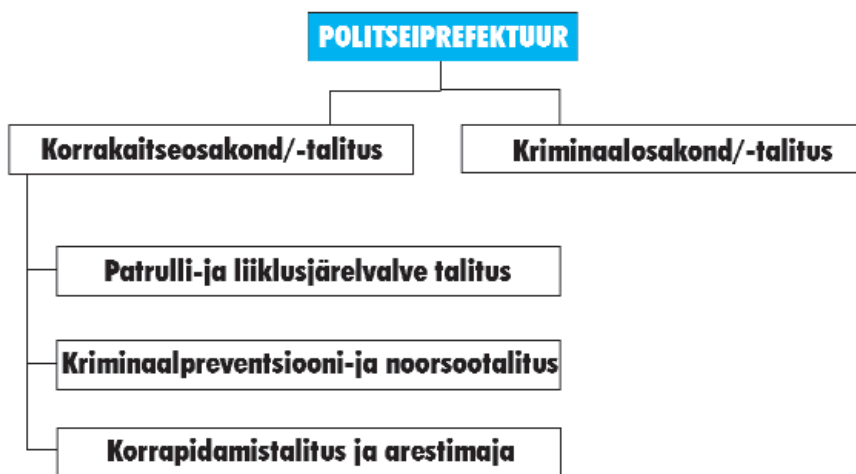
“Läbi 3 talituse (korrapidamistalituse, patrulli- ja liiklusjärelvalvetalituse, kriminaalpreventsiooni- ja noorsootalituse – J. Kaasik märkus) reorganiseerimise tagada maakonnas 24 h päevas 4-6 konstaablitoimkonna olemasolu senise 2-3 patrulltoimkonna asemel. S.h maakonna idaosas 1 konstaablitoimkond, linn ja maakonna lääneosa 3-5 konstaablitoimkonda kokku. Korrakaitsepolitsei töö efektiivsuse suurendamine. Luua korrakaitseosakonna koosseisu 3 konstaablijaoskonda – Kuressaare konstaablijaoskond (18 konstaabl + 1 relvainspektor), Orissaare konstaablijaoskond (8 konstaabl), Kärla konstaablijaoskond 6 konstaabl).” (Saare PP korrakaitseosakonna reorganiseerimise projekt 2001).

Teisisõnu taheti kaotada senised funktsionaalsed struktuuriüksused ja moodustada nende asemele konstaablijaoskonnad, mis töötaksid põhimõtteliselt territoriaalsel printsiibil. Struktuurimuudatus jõustus 01.03.2002

(Siseministri 06.02.2002 määrus nr 31).

Siinkohal tuleb aga selgitada tollast traditsioonilist funktsionaalset jaotust politseiasutustes, mis toimib osaliselt praegugi (joonis 10). Taoline struktuur keh-

tis väikeste erinevustega peaaegu kõigis prefektuurides kuni 2004. aasta alguseni. Sellise struktuuri rakendamine väiksemas politseiasutuses aga ei ole eriti otstarbekas. Kõigil ametnikel ei ole piisavalt koormust ning samas ei saa piisavalt jõudu tänavale paigutada. Seega, mida väiksem on politseiüksus, seda multifunktsionaalsemad on selle töötajad.



Joonis 10. Tüüpiline politseiprefektuuride struktuuriskeem kuni 2003. aastani

Uue töökorralduse tingimustes loobuti traditsioonilisest struktuuriskeemist ning töö korraldati ümber lähtuvalt vajadustest ja funktsioonidest, mida politsei täitma peab. Seni oli peamiselt politseiametnikke käsitletud nende ametikoha järgi, ehk et iga ametikohaga käisid kaasas teatud kindlad ülesanded, mida seal tegema pidi. Nüüd aga võeti aluseks funktsioonid, mida politsei täitma peab. Oluline oli eesmärgi saavutamine ja kõigi politseile pandud ülesannete täitmine ning selle järgi määrati erinevate ametnike konkreetsed töökohustused.

Saaremaa projekt pakkus Eesti tingimustes välja uudse lahenduse. Muudeti ringi korrapidamistalitus ja selle arvelt vabanes 8 politseiametniku kohta. Korrapidamistalituse tööd analüüsiti. Näiteks tegelesid politseiametnikud 43% tööajast telefonikõnedega, 20% tööajast kulus suhtlemiseks politseisse pöördunud kodanikega (seisnes peamiselt nende suunamises õige inimese juurde), 13% tööajast kulus tööle andmebaasidega. Lisaks sellele tegeleti veel ka turvakaamerate jälgimisega. (Vahter 2003:6-7) Seega tegelesid politseiametnikud põhiosa tööajast dispetserteenuse ning klienditeenindusega. Need toimingud ei ole otseselt politseiline tegevus ja neid sai panna tegema eraisikutest amet-

nikud. Taheti juurde palgata 4 eraisikut (operaatorid), kuid kuna seda taotlust ei rahuldatud, siis organiseeriti ümber teabetalituse töö (tegelesid seni andmete sisestamisega ja analüüsiga), mille ametnikele pandi ka operaatori funktsioonid. Enne korrapidajal olnud politseilised funktsioonid anti üle vahetusevanemale, kes uue töökorralduse järgi oli väljas patrulli koosseisus. Lisaks tuleb siin ära märkida, et kriminaalasjade menetlemine jäi põhiosas kriminaalpolitseile. Mujal oli see olnud suureks takistuseks, sest menetlused võtsid päris suure osa konstaablite tööajast ja seetõttu jääb vähem aega ennetava tegevusega tegelemiseks. Saaremaa puhul on tegemist ühe madalaima kuritegevuse tasemega piirkonnaga ja sellise muudatuse tegemine oli lihtsam. 2001. aastal küsitleti ka Saaremaa elanikke, et selgitada välja ootused ja hoiakud politsei suhtes. Küsitlus tehti telefoni teel politseiametnike endi poolt. See oli üks esimesi taolisi küsitlusi Eestis. Kogukonnalt küsiti nende vajadusi ja soove. Järeldused olid järgmised:

- Elanikkond ootab politseilt reageerimist kõikidele õigusrikkumistele, karistuse rakendamine ei ole esmane.
 - Politseist märgatakse eelkõige vormikandjat, kes on tänaval – konstaablid, patrullid.
 - Iga kokkupuude politseiga jätab jälje.
 - Hinnang politsei tööle kujuneb mitte ainult sellest, kui ollakse tööl. Neid teatakse-tuntakse nägupidi ja neid pannakse tähele ka väljaspool tööaega.
 - Elanikkond ootab politseilt eelkõige tegelemist avaliku korra tagamisega (jooibes isikud ja lärmasvad noorukid tänavail).
 - Elanikkond ootab politseilt rohkem tegelemist ennetava tööga.
- (Vahter 2003:7-9)

Küsitlust kommenteerides tuleb märkida, et uuringut ei viinud läbi professionaalid. See annab alust veidi kahelda meetodite õiges kasutamises nii uuringu läbiviimise kui ka tulemuste analüüsi protsessis, mille kohta õpiku autoril täiendav info puudub. Samas võib aga kindlalt väita, et kogukonda kaasati politseitöö korraldamisse kohalikul tasandil ja mingi ülevaade kohalike elanike ootustest kindlasti saadi. Neid arvamusi arvestati eesmärkide püstitamisel ja kohaliku politsei usaldusväärsus oli Eestis kõrgeim.

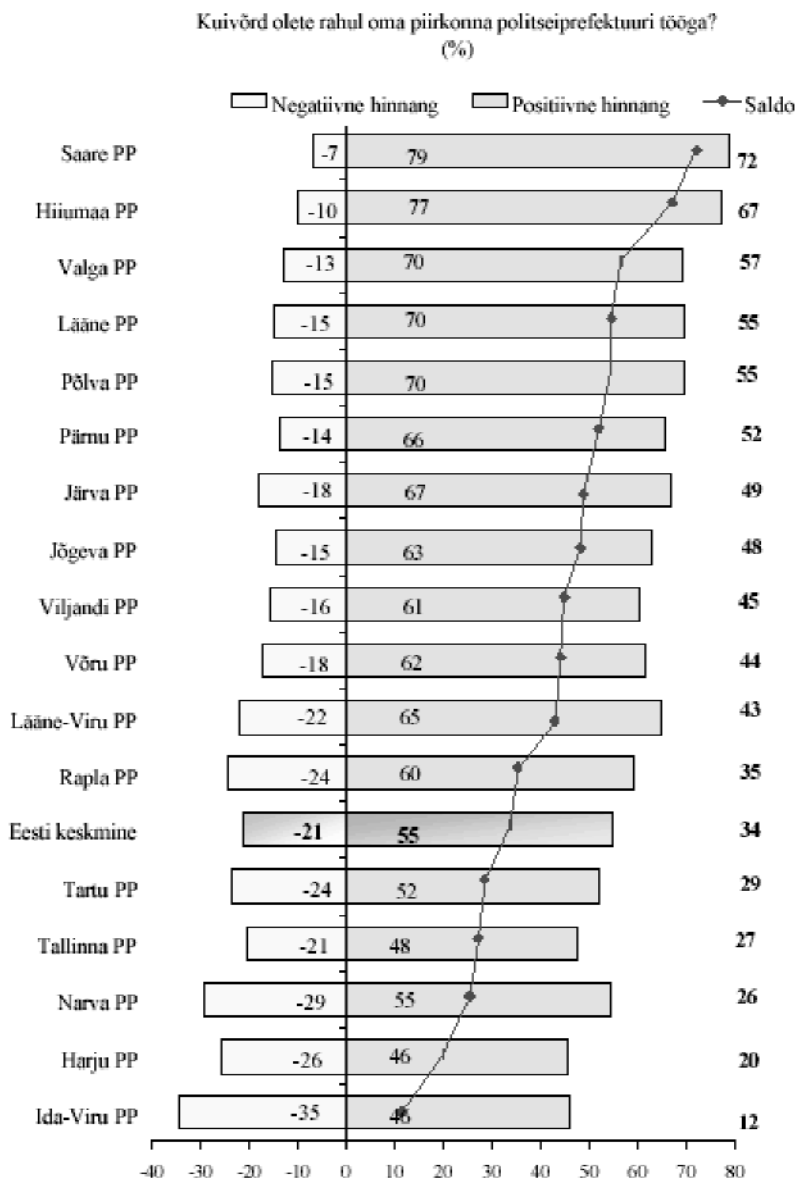
2002. aastal AS-i Emor ning Politseiameti koostöös läbi viidud uuringu kohaselt olid elanikud kõige enam rahul Saare Politseiprefektuuri tegevusega (joo-nis 11). Positiivse hinnangu andsid 79% küsitletutest ja negatiivse vaid 7%, Eesti keskmised näitajad olid aga vastavalt 55% ja 22% (Elanike hinnangud Eesti Politseile 2002:7). Seega olid tehtud otsused ilmselt õiged. Saaremaa eri-

päraks võib lugeda suhteliselt püsivat elanikkonda, mis samuti politsei ja kogukonna suhetele kaasa aitab.

Kokkuvõtteks võib Saaremaal tollel ajal toimunud muudatusi nimetada positiivseks. Vahter toob oma lõputöös välja järgmised seisukohad:

- Kuritegevus vähenes maapiirkondades – reorganiseerimise tulemusena politsei kohalolek suurenes
 - Suurenes turvatunne - teati, et abi on olemas, kui vaja läheb, ning politsei oli nähtav
 - Elanike rahulolu politsei tööga oli suurem kui mujal. See aga omakorda lõi olukorra, kus infovahetus elanikega paranes, sest usaldus oli suurem.”
- (Vahter 2003:29)

See oli esimene hea näide sellest, et politsei tegevust on võimalik oluliselt muuta. Muudeti nii organisatsiooni struktuuri kui ka tegevuspõhimõtteid. Väiksema ressursiga saavutati soovitud eesmärgid. Sel ajal oli see kindlasti parim lahendus ja Saare PP-st sai omamoodi suunanäitaja. 2007. aastaks on aga personaliprobleemide tõttu (ametnike jätkuv vähenemine) tulnud töökorraldust jälle üle vaadata. Patrullide pidev väljashoidmine ei ole majanduslikus mõttes alati otstarbekas ja ka võimalik. Samuti on Saaremaal tõusuteele asunud kuritegevus, mis sunnib jaotama menetluskoormust tagasi korrakaitsele. Samas jäi Saaremaa ikkagi pioneeriks Lääne PP välijuhtimise süsteemi korraldamises, sest neil ei olid politseinike asemel eraisikutest dispetšerid juba enne uue prefektuuri loomist. Nüüdseks on selline olukord kõigis territoriaalsetes üksustes ja endiste korrapidamisteenistuste asemel korraldab väljakutsete vastuvõtmist ja edastamist Pärnus asuv ühtne juhtimiskeskus.



Joonis11.

Elanike rahulolu politseiprefektuuride tööga 2002. aastal (Elanike hinnangud Eesti Politseile 2002:7)

Järgmisena võeti suuremad muudatused ette Valga Politseiprefektuuris. Praegune Lõuna Politseiprefektuuri korrakaitseosakonna politseidirektor kirjel-

dab olukorda oma 2003. aastal valminud Sisekaitseakadeemia lõputöös järgmiselt:

“Valga linna konstaablite (ka teiste konstaablite) töö ümberkorraldamiseks 2002. aastal “avaldati survet” mitmelt poolt: elanikkond, linnavalitsus, Politseiamet, Valga Politseiprefektuuri piiratud ressursid, samuti siin toimuv korrapidamisteenistuse ümberkorraldamine. Analoogsed protsessid toimusid mitmel pool Eesti Politseis ning 2002 aastal oli konstaabliteenistuse tugevdamine äärmiselt aktuaalne teema. Teema aktuaalsus ei saa olla vähenenud ka 2003. aastal, kuna alanud muutused ei saa anda kohest tulemust. See on pikaajaline protsess, mille pideva hindamise ning plaanitud, mõistlike tegevuste elluviimise tulemusena on võimalik jõuda eesmärgini.” (Allik 2003:6)

Allik oli ise üks muudatuste läbiviijaid. Muudatusteks Valga linnas andis samuti tõuke 1999. aastal toimunud koondamine, mis sundis üle vaatama senist töökorraldust. Tema väitel oli situatsioon järgmine:

“Konstaabli tegevus linnas lähenes nullile, kuna nende põhitööks oli “pimedate” kriminaalrajade menetlemine. Valga linnas puudus praktiliselt täielikult ka lähipolitsei tegevus. Samas oli kuritegude koefitsent maakonna keskmise tasemel. See oli saavutatud tugeva formaalse kontrolliga ning teiste prefektuuri struktuuriüksuste põhijõu suunamise tulemusena Valga linna.” (Allik 2003:27-28)

Selline olukord valitses tegelikult ka mõnes teises prefektuuris (näiteks Tallinnas). Nagu juba eelpool käsitleti, on konstaablite suur menetluskoormus olnud üheks olulisemaks takistuseks neile tegelikult pandud ülesannete täitmisel. Allik kirjeldab eesmärke ja tegevusi:

Valga ümberkorralduste eesmärgiks oli “elanikkonna igakülgne, professionaalne ja nähtav teenindamine; elukeskkonna turvalisemaks muutmise politsei ja kogukonna lähenemise, nendevaheliste suhete paranemise, ulatusliku ja mitmekülgse teabevahetuse ning isikute õigusvastase käitumise kontrollimise kaudu; kujuneda kaasaegseks, hästi funktsioneerivaks organisatsiooniks.” Tegevused nende eesmärkide täitmiseks olid “Valga linnas konstaablite arvu suurendamine prefektuuri sisemiste ressursside ümberkorraldamise kaudu; konstaabliteenistuse struktuuri muutmise; konstaablite spetsialiseerumine; konstaablite töö ümberkorraldamine piirkondliku politseitöö põhimõtetel.” (Allik 2003:28)

Sisemisteks ressurssideks olid Valgas samuti korrapidamistalituse ametnikud. Vastavalt uuele struktuurile tuli muu hulgas korrapidaja abi kohtade arvelt Valga linna juurde neli konstaablit. Sarnaselt Saaremaale rakendati eraisikuid kõnede vastuvõtmiseks ja muudeks mittepõlitseilisteks ülesanneteks. Politseiliste ülesannete koordineerimisega tegelesid väljühid. 01.09.2002 jõustusid siseministri 28.06.2002 määrused nr 87 ja nr 88. Nende kahe aktiga kinnitati Valga Politseiprefektuuri uus struktuur ja põhimäärus, mis löid alused edasiste muudatuste tegemiseks. Selle tulemusena sai linn senise 2 piirkonna-konstaabli asemel 6 konstaablit. Valgas otsustati Saaremaast erinevalt aga

minna spetsialiseerumise teed. Allik põhjendas seda oma lõputöös sellega, et suuremates kohtades on erinevate politseiliste toimingute maht ja ametnike koormus suurem. Samuti tuli arvestada politseinike isikuomadusi. Siinkohal tuleb lisada, et ka Tallinna Politseiprefektuuris kasutati samadel põhjustel spetsialiseerumise mudelit, kuid seda käsitletakse veidi põhjalikumalt edaspidi. Valgas moodustati konstaablirühm, mille liikmetel olid kindlad ülesanded: üks oli piirkonna juhiks, kes korraldas piirkonna tegevust ja vastutas selle eest; üks menetles põhiliselt kriminaalasju; kolm käisid kogukonnaga suhtlemas, patrullisid ja kogusid infot probleemide kohta, tegelesid ennetava tööga jms (Allik 2003:29). Lisaks aitas Valga politsei ümberkorraldustele kaasa ka Hollandi koostööprojekt, millega laiendati politseinike silmaringi ja selgitati ennetava tegevuse ning koostöö tähtsust.

Eelnimetatud projekti raames viidi ka Valga linnas 2000. aasta lõpul läbi elanike küsitlus. Erinevalt Saaremaast korraldas selle ES Turu-uuringute AS. Järeldused küsitlusest olid järgmised:

“Õiguserikkumistele reageeriv tööstiil pole 10 aasta jooksul loonud politseile soovitud mainet ja usaldusväarsust. Pool elanikkonnast kardab langeda kuriteoohvriks. Elanikkond lepib kuritegude toimepanemisega, latentne kuritegevus võib moodustada kuni poole registreeritud kuriteoteadete arvust. Elanikkonna oluline osa ei usu riikliku õigus- ja kannatanukaitse tulemuslikkusesse. Elanikkonna enamus peab võimuorganeid, eelkõige politseid vastutavaks turvalisuse loomise eest. Küsitlute enamus ei ole rahul politsei kapseldumisega oma probleemidesse ning ootab aktiivsemat suhtlemist elanikkonnaga...” (Allik 2003:41).

Küsitluste järeldused olid üheks oluliseks tõukeks töö paremaks korraldamiseks Valgas. Pärast esimest küsitlust viis Valga Politseiprefektuur ise läbi kaks küsitlust 2002. ja 2003. aastal. Nende küsitluste alusel tehti muu hulgas järgmised järeldused:

“Valga linna elanikud soovivad, et politseinikud tegeleksid jätkuvalt eelkõige füüsilise vägivallaga seotud kuritegudega, narkokuritegudega, korteri- ja majavargustega, joobes juhtide avastamisega ja salaviinaga seotud kuritegudega. Mõnevõrra üllatav on rõhuasetus joobes juhtide avastamisele. Küsitlustest järeldub, et Valga politseinikel tuleb pöörata tähelepanu teeninduskultuurile, enda professionaalsuse jätkuvalle parandamisele, piirkondlikule politseitööle.” (Allik 2003:47)

Ka Valga näite juures võib väita, et seal kaasati kohalikku elanikkonda politsei eesmärkide seadmisel. Kui vaadata elanike üldist rahulolu politseitööga, siis 2002. aastal oli see üleriikliku küsitluse alusel kõrge (joonis 11). Valga Politseiprefektuur oli kolmandal kohal pärast Saaremaad ja Hiiumaad. Rahul oli kohaliku politsei tegevusega 70% ja rahul ei olnud 13% küsitletutest (Elanike hinnangud Eesti Politseile 2002:7). Valga ümberkorralduste juures on

puudustena välja toodud ametnike vähene ettevalmistus kogukonnakeskseks tööks ja mitte eriti tugev juhtimine ning kontroll (Allik 2003:66).

Nii Saaremaa kui ka Valga politseis tehtud muutused lähendasid politseid kogukonnale. Peamiste teguritena võib siin esile tuua struktuurimuudatust, mis võimaldas enam politseinikke kogukonda saata ning elanike arvamuse küsimist ja eesmärkide seadmist sellest lähtuvalt.

2002. aastal tehti muudatusi ka mujal, kuid need ei olnud nii ulatuslikud kui Valgas ja Saaremaal. Järgnevalt käsitletakse põgusalt piirkondliku politseitöö korralduse muutusi Tallinnas, kuna õpiku autor omab sealt isiklikku kogemust. Pealinn on Eestis kuritegude arvu poolest elanike kohta esirinnas. Sellega kaasneb paratamatult suur töökoormus. Enne 2002. aasta ümberkorraldusi oli situatsioon selline, kus suurem osa nn “pimedatest kriminaalajadest” jäid konstaablite menetlusse. See tekitas omakorda olukorra, kus konstaablitest olid põhiliselt saanud paberitöö tegijad. Kuna konstaabli amet ei olnud eriti populaarne, siis oli ka palju vakantseid kohti. Tallinn oli jaotatud suhteliselt väikesteks piirkondadeks, millest igaüht oleks pidanud teenindama üks konstaabel. Reaalne olukord oli aga selline, et kõikidel piirkondadel ei olnud “oma” konstaablit ja paljud teenindasid 2-3 piirkonda. Lisaks selles toimus Tallinna Politseiprefektuuris pidevalt kaadrimuudatusi ja konstaablitöö ühte põhieesmärki – tunda hästi oma piirkonda ja omada infot toimuva kohta – oli praktiliselt võimatu täita. Probleemiks oli ka kaadri kvaliteet, sest valikuvõimalus oli äärmiselt väike. Nagu eespool kirjeldati, oli üheks 2002. aasta prioriteediks konstaabliteenistuse tugevdamine. Seetõttu tuli ka Tallinna puhul mingeid lahendusi leida. Esmane ülesanne oli sealjuures see, kuidas olemasoleva ressursiga paremini toime tulla. Kuna Tallinna puhul oli kõigil üksustel suur koormus, siis ametnike ümberpaigutamine ei oleks olnud võimalik. Seega tuli üle vaadata funktsioonid ja töökorraldus. Esmalt jõuti arutelude käigus järelduseni, et piirkondade säilitamine sellises suuruses ei ole juba eelkirjeldatud põhjustel otstarbekas, kuna PPT eesmarke nende kaudu täita ei suudetud. Otsustati luua suuremad piirkonnad ja rakendada rühmatöö meetodit. Lisaks otsustati, et konstaablite menetluskoormus viiakse miinimumini. Kriminaalajade menetlusega hakkas põhiliselt tegelema kriminaalalitus.

Näitena võib siin tuua Põhja politseiosakonna, kus käesoleva õpiku autor tolal töötas. Põhja politseiosakonnas oli kokku 25 piirkonda. Osa neist (15) oli Põhja-Tallinna ja osa (10) Haabersti linnaosa territooriumil. Linnaosade territooriumil paiknevatest piirkondadest olid vastavalt loodud Haabersti ja Põhja-Tallinna konstaablijaoskonnad, mida juhtisid juhtivkonstaablid. Kahe linnaosa

kuritegevuse tase oli erinev. Põhja-Tallinn oli nii kuritegude kui ka elanike arvu poolest tunduvalt suuremat koormust andev kui Haabersti. Ümberkorraldus seisnes senise 25 asemel 3 konstaablipiirkonna moodustamises (Haabersti, Sitsi ja Pelgulinna). Esimese taotluse esitati Põhja politseiosakond prefektile juba aprillis 2002. See puudutas esialgu vaid Haabersti piirkonda, mis pidi jääma paariks kuuks n-ö pilootprojektiks. Prefektuuri juhtkonnas anti sellele põhimõtteline heakskiit ja samas asuti kogu prefektuuri piirkondi üle vaatama. Prefekti 08.07.2002 käskkirjaga nr 227 kehtestati piirkondliku politseitöö teostamise kord prefektuuris. Tegemist oli uue lähenemisega. Vastava käskkirjaga määratleti ka piirkonnad, neid sai Tallinnas kokku 18, ja piirkondi teenindavate konstaablite rühmad. Põhja politseiosakonna territooriumil loodi eelnimetatud kolm piirkonda. Sisemine töökorraldus reguleeriti Põhja politseiosakonna ülemkomissari 17.07.2002 korraldusega nr 11. Sellega määratleti konkreetset tööülesanded ja piirkonna juhtide vastutus. Võrreldes teiste osakondadega, oli erisuseks see, et noorsoopolitsei ametnikud arvati samuti piirkonda teenindava konstaablirühma hulka. Iga piirkonna eest vastutas juhtivkonstaabel, kes pidi tagama, et kõik konstaablile ja noorsoopolitseile pandud ülesanded saaksid piirkonnas täidetud. Peamised ümberkorralduse eesmärgid olid:

- ühtlustada erinevate ametnike töökoormust;
- hajutada vastutust;
- luua efektiivne töömudel, mis võimaldaks täita kõiki piirkondliku politsei tööülesandeid;
- kasutada ära maksimaalselt kõigi ametnike (konstaablite ja noorsoopolitsei ametnike) erinevad võimed ja oskused töö kvaliteedi parandamiseks;
- arendada meeskonnatööd ja selle abil teenindada inimesi kiiremini ning tihendada suhteid elanikega.

Ümberkorraldus võimaldas rühmasiseselt jaotada ülesanded (näiteks menetlus, analüüs, suhtlemine elanike ja organisatsioonidega jms) ning panna liiksaks välja ka konstaablipatrulle. Seega nähtavus suurenes ja konstaablitel oli võimalik olla oma piirkonnas. Lisaks paranes meeskonnatöö. Probleemina võib välja tuua selle, et noorsoopolitsei ametniku arvamisega konstaablirühma kaasnes tema jaoks paljude konstaabli ülesannete täitmine, mistõttu noorsooja projektitööga seotud ülesanded ning vastutus jäid tagaplaanile. Seda olukorda muudeti hiljem (2003) ja moodustati eraldi grupp, kes selle valdkonnaga tööle hakkas.

Näite koormusest annab tabel (tabel 4), kus on Tallinna erinevate osakondade konstaablite töönäitajad. Võrdlus kahe aasta vahel näitab, et Tallinnas 2002. aastal alguse saanud muudatused on 2003. aastal oluliselt vähendanud (enam kui kaks korda) konstaablite läbi viidud kriminaalmenetluste arvu. Samas on oluliselt suurenenud patrullis oldud kordade/tundide arv. 2003. aastal jätkati tegevust selles suunas, et konstaablid oleksid rohkem kogukonnas ja suhtleksid. Samuti oli kohustuslik tihe suhtlemine linnaosavalitsustega, elanikkonnaga, info jagamine linnaosalehtede kaudu jne. See tulenes selle aasta ühest prioriteedist – kogukonnakeskse politseitöö (community policing) juurutamine (Eesti Politsei eesmärgid aastaks 2003, eesmärk 3) ja ka teistest 2003. aastaks erinevatel tasanditel seatud eesmärkidest.

Politseiosakond	Ida 2002/2003	Kesklinn 2002/2003	Põhja 2002/2003	Lõuna 2002/2003	Tallinn 2002/2003
töönäitaja					
<i>Avaldusi kokku</i>	5560/4929	3995/4144	4216/5290	3925/4754	17 696/19117
<i>Kuriteoteateid</i>	2086/1010	2047/621	920/386	1812/571	6865/2588
<i>Lihlavaldused</i>	3474/3919	1948/3523	3296/4904	2113/4183	10 931/16529
<i>Alustatud kriminaalmenetlusi</i>	1645/654	770/263	460/357	1430/499	4305/1773
<i>Kriminaalmenetlusi loetud alustamata</i>	441/381	1110/330	460/28	719/72	3171/811
<i>Haldusõiguse- rikkumiste- ja väärteomaterjale</i>	3977/5159	5238/4584	2523/1968	2145/2543	13 883/14254
<i>Osaletud patrullis 2002 (kordi/tunde)</i>	419/9111	267/2136	268/3216	1431/16 071	2385/30 534
<i>Osaletud patrullis 2003 (kordi/tunde)</i>	959/12786	940/6732	1200/8490	2344/11723	5443/39731

Tabel 4 Tallinna konstaablite poolt lahendatud avaldused ja vormistatud materjalid 2002/2003 (allikas: Kokkuvõtte politseiprefektuuride piirkondlikust politseitööst 2003. aastal:14)

Näiteks Tallinnas Lõuna politseiosakonnas oli üheks alameesmärgiks konstaablite välitöö osakaalu suurendamine 80%-ni (Lõuna PO eesmärkide täitmise kokkulepe 2003, p.2.1.2.2). Välitöö tähendas konstaabli viibimist väljaspool politseiasutuse ruume, sh patrullimist piirkonnas, kohtumisi elanikega ja preventsiiooniüritustes osalemist. Välitöö osakaalu tõstmise juures oli probleemiks, et konstaablid ei saanud alati patrullida vaid oma piirkonnas ning pidid näiteks teenindama väljakutseid kogu osakonna territooriumil. Välitöö osakaalu tõstmise eesmärgiks oli aga see, et konstaabel tegutseks just oma piirkonnas. Tõusis ka komplekteeritus (tabel 5) ja seeläbi oli rohkem neid, keda piirkonda suunata. 2003. aastal käivitati menetlusgrupid, kus kindel

ametnike rühm tegeles korrakaitseametnikele jäänud kriminaalmenetlustega, keeruliste väärteomenetlustega ning politseiosakonna kohtus esindamisega (Lõuna PO eesmärkide täitmise kokkulepe 2003, p.2.1.3.1). Selle eesmärgiks oli jällegi piirkonnakonstaablite "paberitöö" hulga vähendamine, materjalide parem kvaliteet, professionaalne kohtus esindamine jms. Lisaks kujunes välja teatud spetsialistide grupp, kes olid võimelised teistele nõu andma ja neid õpetama.

<i>politseiosakond</i>	<i>Põhja</i>	<i>Lõuna</i>	<i>Ida</i>	<i>Kesklinn</i>	<i>Tallinn</i>
ette nähtud ametikohti	27	41	39	19	126
komplekteeritud ametikohti 2003 (nov)	25	37	36	19	117
komplekteeritud ametikohti 2002	<i>Tallinn kokku</i>				108

*Tabel 5. Tallinna PP konstaablite koosseisud ja täituvus 2002/2003
(Kokkuvõte politseiprefektuuride piirkondlikust politseitööst 2003. aastal:14)*

Kokkuvõttes võib ümberkorralduse tulemust hinnata positiivseks, sest politsei nähtavus suurenes ja konstaablitel oli rohkem võimalik oma piirkonna probleemidega tegeleda. Eeltoodud analüüsist lähtuvalt võib väita, et ka Tallinnas toimus neil aastail areng kogukonnakeskse tegevuse suunas.

Alates 2004. aastast on Eestis neli politseiprefektuuri (edaspidi PP). Sellega seoses on muutunud ka töökorraldus. Alguses otsustati, et iga politseiprefektuur saab võimaluse töö kohapeal korraldada vastavalt piirkonna eripäradele. Oluline oli, et püstitatud eesmärgid ja soovitud tulemused saavutataks. Eesmärkide saavutamiseks sõlmiti prefektuuridega tulemuskokkulepped. 2004. aasta prioriteetide hulgas oli muu hulgas järgmine eesmärk:

Eesmärk 1: Uue kogukonnakeskse ja optimeeritud politseistruktuuri tööle rakendamise

1.1: Politsei elanikule kättesaadavuse ja politsei teeninduskultuuri parendamine

1.2: Korrakaitseliste koostöövõrgustike arendamine (KOV-i, firmade, MTÜ-dega jne)/.../

(Eesti politsei prioriteetid 2004)

Üheks eesmärgiks ümberkorralduste juures oligi kogukonnakeskse politseiorganisatsiooni loomine ja suuremate õiguste andmine politseiprefektuuridele, mis tähendas, et paljude varem politseiameti pädevuses olevate ülesannete täitmine delegeeriti prefektuuri tasandile. See on viinud olukorran, kus prefektuuride struktuur ning töökorraldus on üsna erinev. Kui lähtuda kogukonnakeskse politseitegevuse ideedest, siis on see osalt õige

lähenemine, kuna tööpiirkonnad on erinevad. Samas tekitab selline olukord teatavat segadust, sest mingid ühised põhimõtted ja raamid peaksid selles siiski olema.

2004. aasta juunis-juulis viis Politseiameti siseauditibüroo läbi konstaabliteenistuse auditi politseiprefektuurides, et hinnata püstitatud eesmärkide saavutamist. Selle järeldustest selgub, et auditeerija hindas konstaabliteenistuse korralduse rahuldavaks ja väitis, et tendents kogukonnakeskse politseitöö suunas oli politseiprefektuurides olemas. Puudulikuks hindas ta abijõudude kaasamist konstaablite ja nende juhtide poolt. Järeldustes oli ka seisukoht: “Takistuseks konstaablitöö juhtimisel ja korraldamisel on olnud ühtsete konstaabliteenistuse põhimõtete puudumine. See on tekitanud teenistuse juhtides mõningat segadust ja ebakindlust, mis on viinud mõnel pool konstaabliteenistuse seniste põhimõtete muutmisele ja teenistuse põhiväärtuste kaotamisele.” (Auditaruanne: Konstaabliteenistuse korraldus politseiprefektuurides 2004:11)

Samas toodi ettepanekutena välja ka “konstaablitöö juhendite” täiendamise ja muutmise vajadust, struktuuriüksuste nimetuste ühtlustamise ning mõistete selgitamise vajadust. Auditi aruande üldiste järeldustega võis üldjoontes nõustuda. Konkreetsete seisukohtade osas võis aga teatud määral vastu vaielda. Vastavalt sel ajal kehtinud PPT juhendile oli võimalik näiteks luua nii konstaablijaoskondi kui ka -piirkondi.

Konstaablijaoskond on:

konstaablitöö paremaks korraldamiseks kõrvuti paiknevate konstaablipiirkondade baasil moodustatud konstaablite rühm (vajaduse korral ka teiste ametnike) ning materiaal-tehnilise baasi (hoone jms) kooslus, mis teenindab üle 7000 elanikuga piirkonda; konstaablijaoskond asub teenistuslikult vajalikus punktis ja on mõõndusteta avatud kindlaksmääratud vastuvõtuaegadel; jaoskonda juhib juhtivkonstaabel

Konstaablipiirkond on:

politseiprefektuuri teenistuspiirkonna territoriaalne osa, mille on moodustanud politseiprefektuuri juht ning mis määratakse käskkirjaga teenistuspiirkonnaks ühele või mitmele konstaablile (PPT juhend 2001, p.4).

Ida, Lõuna ja Põhja PP löid nii konstaablipiirkonnad kui ka -jaoskonnad. Lääne PP-l olid vaid konstaablipiirkonnad, mis sisuliselt olid võrreldavad teiste prefektuuride konstaablijaoskondadega. Sellise otsuse tingis asjaolu, et olid olemas ka politseijaoskonnad. Lääne PP-s võeti vastu otsus, et politseijaoskondade sisse konstaablijaoskondi ei moodustata, kuna see võib tekitada segadust ja on ka keelelise korrektsuse seisukohalt küsitav kombinatsioon. Seega oli Lääne PP-s esialgu ainult suured konstaablipiirkonnad, mida tee-

nindas ametnike rühm. Samas oli ka paljudes tollastes Lääne PP konstaabli-piirkondades elanike arv alla 7000 inimese. Probleemi mõistete osas polnud Põhja Politseiprefektuuris, sest seal on vaid politseiosakonnad. Politseiosakonna võib vastavalt Politseiseadusele luua piirkonnas, kus on üle 50 000 elaniku (Politseiseadus § 11¹lg 3). Lääne prefektuuris vastab sellele tingimusele vaid Pärnu maakond (endise Pärnu PP teeninduspiirkond). Seega moodustati ülejäänud endiste prefektuuride, mis jäävad praegu Lääne PP tööpiirkonda, asemel politseijaoskonnad. Olukorra lahendamaks see, kui prefektuuride territoriaalsed struktuuriüksused olenemata suurusest kannaksid kõik nimetust politseiosakond. See mõte oli arutelul ning vastava muudatuse ettepaneku esitas politsei juhtkond Politseiseadusse sisseviimiseks, kuid heakskiitu see ei leidnud.

2005. aastal muudeti Lääne PP-s Politseiameti surveel taas töökorraldust ning moodustati konstaablajaoskonnad ja -piirkonnad. Ühtlustamise seisukohalt oli see surve mõistetav. 2005. ja 2006. aasta ametnike lahkumine ning uute prioriteetide tõstmine 2007. aastal sundis uuesti kaaluma muutusi piirkondlikus politseitöös. Olemasolevate ametnikega ei ole võimalik enam endisel viisil tööd korraldada. Õpiku kirjutamise ajal ei ole veel otsuseid langetatud, kuid üks variant on täpsustada piirkonnakonstaabli ülesandeid ning neid oluliselt vähendada, sellest tuleb hiljem täpsemalt juttu.

Eeltoodud erinevus töökorralduses oli vaid üks näide. Eestis suurenes Politseiameti andmeil 2004. aastal piirkondlikku politseitööd tegevate konstaablite arv võrdluses 2003. aastaga (tabel 6). Järgnevalt käsitletakse piirkonnakonstaablite osakaalu erinevate politseiprefektuuride osas. Tabelist nähtub, et piirkondlikku politseitööd tegevate konstaablite osakaal oli Eesti piires erinev. Tegelikult ei saagi erinevaid politseiprefektuure päris objektiivselt võrrelda. Prefektuurides, mis teenindavad regiooni, kus on suuremad linnad, on rohkem mindud spetsialiseerumise teed. Näiteks Põhja PP, kus on suhteliselt suur elanikkond kitsal territooriumil. Mida suurem linn, seda enam on erinevaid kindla suunitlusega talitusi (sh patrullteenistus, liiklusjärelvalve, noorsoopolitsei jms). Eriligiiliste toimingute üldine hulk on palju suurem ja spetsialiseerumisega tagatakse parem politseiteenuse kvaliteet. Samas väiksemate ja homogeensemata kogukondade puhul oli tegemist politseinike suurema multifunktsionaalsusega.

Tabelist võib näha, et piirkonnakonstaablite ametikohtade osakaal kogu politseiametnike hulgas tõusis Põhja ja Lääne PP-s. Lõuna PP-s jäi see praktiliselt samaks ning Ida PP-s langes piirkonnakonstaablite osakaal 3% võrra. Samas oli aga viimase üksuse puhul piirkonnakonstaablite osakaal ikkagi suurem kui Põhja ja Lõuna PP-s.

<i>Prepektuurid</i>	PÕHJA	IDA	LÄÄNE	LÕUNA	Kokku
Politseiametnike kohti (PA) seisuga 31.12.2003*	1423	598	515	773	3309
Piirkonnakonstaablid (PK) seisuga 31.12.2003					
Koosseis PK	175	121	130	127	553
Täidetud PK	159	118	125	127	529
PK kohtade osakaal 2003 (%)	12,3	20,2	25,2	16,4	16,7
2004					
Politseiametnike kohti seisuga 01.07.2004	1421	612	524	789	3346
Elanikke PA kohta (elanike arv 2002. aasta ESA)	368,5	400,1	459,7	486,5	406,8
Piirkonnakonstaablid (PK) seisuga 01.07.2004					
Koosseis PK	186	105	167	129	587
Elanikke PK kohta	2815,0	2331,8	1442,3	2975,5	2319,0
Täidetud PK	159	103	155	125	542
PK koosseisu osakaal 2004 (%)	13,1	17,2	31,9	16,3	17,5
Võrdlus 2003/2004					
PA kohtade võrdlus	-2	14	9	16	37
PK koosseisu võrdlus	11	-16	37	2	34
Täidetud PK võrdlus	0	-15	30	-2	13
PK osakaalu võrdlus	0,8	-3,1	6,6	-0,1	0,8

*Tabel 6. Piirkonnakonstaablite koosseis ja osakaal politseiametnike üldarvust *tabelis on 2003. aasta politseinike koosseisuks võetud praeguste politseiprefektuuride piires asunud endiste politseiprefektuuride politseinike koosseisude summa, sellele on lisatud tollal prefektuuride alluvusse mittekuulunud üleriigiliste politseiasutuste regionaalsed üksused (Kohtueksperitiisi ja kriminalistika keskus, Keskkriminaalpolitsei) (autori koostatud tabel, kasutades Politseiameti teenistusosakonna 2003 ja 2004. a ja Statistikaameti 2002. a andmeid)*

Lääne Politseiprefektuuri erisust põhjustasid eelkõige Saaremaa ja Hiiumaa. Saaremaast oli eelpool juttu – seal olid praktiliselt kõik korrakaitseametnikud seotud piirkondliku tööga. Ka Hiiumaal oli sarnane olukord, kuna ei ole võimalik funktsioone sellisel kujul jagada. Reeglilik on see, et mida väiksem on politseiüksus, seda multifunktsionaalsemad on ametnikud. Seega kõik peavad tegelema erinevate ülesannetega. Lisaks võib tuua ka Lääne PP erisusena asjaolu, et tegemist on suure maa-alaga ja paljud piirkonnad asuvad maakonnakeskustest kaugemal. Samuti oli Lääne PP maapiirkondades arvestatud PPT tegevate ametnike hulka kõik konkreetsetes konstaablipiirkonnas tegutsevad ja piirkonnajuhtide alluvuses olevad korrakaitseametnikud. Kesk-

üksuste roll on Lääne PP-s mõnevõrra väiksem kui mujal prefektuurides. Kõik eeltoodud erisused näitavad, et töökorraldus on erinev. See tuleneb muu hulgas territoriaalsetest ja kasutada oleva ressursiga seonduvatest asjaoludest. Mõned erisused töökorralduses on vajalikud, kuid samas tuleks teatud põhimõtted üleriigiliselt ühtselt mõistetavaks muuta. Näiteks tekitas palju vaidlusi küsimus: kes siis ikkagi on piirkonnakonstaabel? 2005. aastal leidis see küsimus esialgse lahenduse. Piirkonnakonstaabliteks nimetati ainult neid, kellele oli kinnitatud konkreetne piirkond. See tõi kaasa muutusi Lääne PP-s ja vähendas oluliselt piirkonnakonstaablite arvu. Varasemalt loeti piirkonnakonstaabliteks ka neid ametnikke, kes täitsid piirkonnas püsivalt mingeid funktsioone (patrull, menetlus). Pärast muudatusi jäid muud ametnikud nn „piirkondlikku tööd toetavateks“ ametnikeks.

Õpiku autor oli tollal korrakaitsejuhina seisukohal, et piirkonnakonstaablite hulka peaksid kuuluma kõik piirkonda teenindava konstaablirühma korrakaitseametnikud, sest nad osutavad konkreetsele kogukonnale politseilist teenust (vahet pole, millist) ja on sellega seotud ehk nende tegevus piirneb vaid kindla alaga. Selline võimalus puudutas peamiselt maapiirkondi. Linnades ja suuremates asulates oleks loomulikult õigustatud erinevate üksuste olemasolu ning suurem spetsialiseerumine. 2007. aastaks oli olukord muutunud ja ametnike vähesuse ning prioriteetide muutumise tõttu tuli hakata taas liikuma spetsialiseerumise suunas. Spetsialiseerumist toetab 2007. aastal rakendunud uus karjäärisüsteem politseis. Igale ametnikule on määratud kindel põhitöö ning sellega on seotud tema palk. Kui rääkida eelarvestamisest tulevikus, siis on üha enam vaja hinnata konkreetse tegevuse tegemiseks kuluvat raha ehk otsustes tuleb toetuda eelarvestamise protsessile. Seepärast muutus vajalikuks ka ametnike täpsem määratlemine. See ei tähenda, et piirkonnakonstaabel ei peaks kaasama teiste valdkondade spetsialiste. Uue PPT juhendi projektis (seisuga september 2004) oli piirkondliku politseitöö põhiülesannetena ning seega ka piirkonnakonstaabli ülesannetena ära toodud:

“... teeb /.../ sihikindlat koostööd kogukonna, seda teenindavate teiste asjaomaste institutsioonide (sh kohaliku omavalitsuse, ettevõtjate, sotsiaaltöötajate, perearstide, kirikute, koolide, turvafirmade, kodanikuühenduste jne) ja isikutega, et selgitada välja kogukonna vajadused ja häirivad asjaolud ning lahendada probleemid, ning osutab erinevaid teenuseid:

- lahendatakse avaldusi ja teateid /.../.
- võetakse vastu isikuid (kes politsei poole pöörduvad) /.../.
- sotsiaalse kontrolli süsteemi ja seaduskuulekuse kujundamiseks, kogukonna suunamiseks ja õpetamiseks iseenda ning teiste tervist ja vara kaitsma ning piirkonna turvalisuse tagamiseks kaasatakse kogukonna liikmeid ja neid teenindavaid institutsioone /.../.
- konstaablipiirkonnas selgitatakse välja õiguskorra seisundit negatiivselt mõjutavad probleemid ja kavandatakse nende lahendamine, järgides probleemi lahendamise põhimõtteid /.../” (Uue PPT juhendi projekt 2004, p.8)

Võrreldes eelmise juhendiga, oli uue juhendi projektis püütud enam rõhutada koostöö ja probleemikeskse politseitöö põhimõtteid. Koostöö on parem, kui kohal tegutsev politseinik on enam seotud kohaliku kogukonnaga. Konstaabliühend nähti ühe lahendusena, sest seal olevad ametnikud tegutsenuks kindlas piirkonnas ja oluaks samas selle kogukonna liikmed. Lisaks allunuks nad rühma juhile, kel lasuks vastutus piirkonna eest. Seega oli autori arvates taoliste tingimustele vastavate ametnike puhul tegemist piirkonna konstaablitega, olenemata sellest, millist korrakaitsefunktsiooni nad selles piirkonnas täidavad.

PPT arutelude käigus tulid aga ilmsiks erinevad seisukohad. Esitati väiteid, et piirkonnas põhitööna vaid patrullivat konstaablit ei saaks piirkonnakonstaabliks lugeda, kuigi see on kogukonnale suunatud teenus. Samas kaasneksid sellega teatud ohud. Kaua ühes piirkonnas töötanud ja elanud politseinik võib oma tutvussidemete tõttu teatud funktsioonide täitmisel olla liiga leebe. Näitena võiks siin tuua liiklusjärelvalve – kui hea tuttav sõidab joobnuna autoga või ületab kiirust, võib mõnel politseinikul tekkida ilmselt suhteliselt suur kiusatus seda mitte vormistada, mis võib kohapealses liikluskultuuris ja -ohutuses probleeme tekitada. Arvestades 2007. aastal toimunud muutusi selles valdkonnas, on see kindlasti oluline argument. Väljastpoolt tulnud jõud tegutsevad eeldatavasti selliste funktsioonide osas tõhusamalt. Kohalike jõudude puhul oleks seega tegemist teatava korruptsiooniohuga. Kuid see on siiski üldise eetika küsimus ja ainult sellest lähtuvalt ei saaks siiski tööd hakata tsentraliseerima. Samasugused ohud valitsevad igasuguse politseilise toiminguga ja tegevuse juures, mida piirkonnakonstaabel teostab. Siin tuleb lihtsalt arendada politseinike väärtushinnanguid ja luua kontrollimehhanism seda laadi probleemide vältimiseks. Piirkonnavälise ja tsentraliseeritud patrulli vastuväiteks võib tuua jällegi asjaolu, et kusagilt maakonnakeskusest saadetava patrulli puhul suurenevad ka kulud (vahemaad suured). 2007. aastal algasid mitu arutelu politseinike funktsioonide täpsustamiseks. Lisaks liiklusjärelvalve funktsioonide mahu suurenemisele algas arutelu ka korrakaitse ja kriminaalpolitseinike tööjaotuse osas. Ühe versioonina on kaalumisel, et korrakaitseametnikud tegeleksid tulevikus siiski kõigi nende menetlustega, milles ei ole läbi vaja viia jälitustegevust. Nagu eelpool mainitud, tekitaks see olukorra, kus tuleb politseitegevuses siiski minna spetsialiseerumise teed. Piirkonnas hakkaks sel juhul olema spetsialiseerunud ametnikud: menetlejad, patrullijad, noorsoopolitseinikud. Probleemide lahendamine ja tegevus piirkonna turvalisuse tagamiseks aga toimuks jätkuvalt meeskonnatöö põhimõttel.

Lääne PP-s alustati arutelusid idee osas, et piirkonnakonstaabliks võiks tänases mõistes ainult olla konstaablijaoskonna juht. Temale jääks põhiülesandena piirkondlik vastutus ja kogukonnaga suhtlemine. Ülejäänud funktsioonid piirkonnas täidaksid spetsialiseerunud ametnikud. Loomulikult tähendaks

see teatud muutusi kehtivates juhendites. Mõte sai alguse 2006. aastal Lääne PP koostööpartnerite juurest Tamperest, kus üks piirkonnakonstaabel teenindas 50 000 inimest. Kuid tema ülesanne ongi ainult esindada politseid piirkondlike organisatsioonide juures, tuua välja turvalisuse probleemid ning koostöös teistega pakkuda lahendusi. Tegemist oleks nn „walk and talk” funktsiooniga. See tähendaks aga igasuguse paberitöö minimaliseerimist ja ümberjaotamist. Nii väheneks oluliselt piirkonnakonstaablite arv ning nende valikul muutuksid määravateks nende isikuomadused ja kogemused. Üheks kriteeriumiks peaks olema oskus avalikkusega suhelda. Selline muutus tähendaks muidugi tugevat motivatsioonisüsteemi. Olles õppinud varasematest olukordadest, ei kiirustata sellise põhimõttelise muudatuse läbiviimisega. See vajab täiendavat analüüsimist ning arutelusid.

Lõuna PP-s on algusest peale mindud näiteks teatava tsentraliseerimise teed. Kõik noorsoopolitseinikud on kesküksuse alluvuses, kuid igapäevases tegevuses teevad koostööd kohaliku üksuse juhiga. Seal põhjendatakse sellist lähenemist efektiivsusega. Parimad spetsialistid koondatakse ja kohapealne konstaabel on lähtuvalt kohalikest probleemidest peamine otsustaja, millist teenust tal keskuselt vaja läheb. Ehk et konstaablipiirkonna juht on nn “telliija” staatuses (A. Otsalt intervjuu). Selle töökorralduse puuduseks võib saada n-ö kahene alluvussuhe ja konkreetse piirkondliku vastutuse mittetäielik tunnetamine. Kõik oleneb ka tellitava teenuse hulgast ja keskuse võimalustest seda pakkuda. Lähtuvalt kogukonnakeskse politseitöö ideedest peaks politsei olema osa kogukonnast ning probleemide lahendamiseks otsuste tegemisel suhteliselt iseseisev.

Lääne PP on hetkel kõigist prefektuuridest ilmselt kõige väiksema kesküksuste osakaaluga (funktsionaalsed osakonnad – korrakaitse-, kriminaal- ja teenistusosakond). Eesmärgiks oli mitte tsentraliseerida politseilisi tegevusi ja anda kohapealsetele juhtidele võimalikult suur otsustusõigus. Piirkondliku politseitöö osas on kohapealsetel üksustel võimalik palju ise otsustada. Vastavalt politseiprefekti 11.02.2004 käskkirjaga nr 34 kinnitatud “Piirkondliku politseitöö korraldamine Lääne Politseiprefektuuris” kehtestab konstaablipiirkonda teenindava konstaabliühma töökorralduse territoriaalse struktuuriüksuse juht (PPT korraldamine Lääne PP-s 2004 p.3.8). Prefekt määrab lähtuvalt territoriaalse struktuuriüksuse juhi ettepanekule piirkonnad ja konstaabliühma arvulise koosseisu. See võimaldab tööd organiseerida lähtuvalt kohalikest probleemidest ja olukorrast. Taolisel töökorraldusel on oma miinused – prefektuuri juhtkonna tasandil langetatud otsuste elluviimine ei toimi nii kiiresti kui peaks, samuti on kontrollimine keerulisem. Kohalikud juhid ei kasuta alati piisavalt neile antud võimalusi. See omakorda teeb keerulisemaks eesmärkide saavutamise. Ka Põhja PP kehtestas tollal politseiprefekti 02.01.2004 käskkirjaga nr 3 “Piirkondliku politseitöö alused”, milles sätestati,

et piirkondliku politseitöö teostamisel politseiprefektuuris arvestatakse territoriaalsete politseiosakondade teeninduspiirkonna võimalikku eripära ja kogukonna vajadusi (Korrakaitse tegevuse juhend 2004). See juhend võimaldas territoriaalsetel üksustel töö korraldamisel erisusi arvestada.

Kokkuvõtteks võib öelda, et alates 2002. aastast on piirkondlikus politseitöös toimunud palju muudatusi. Ühed suuremad neist Saaremaal ja Valgas. Oluliselt muudeti töökorraldust ka Tallinnas. Kõik ümberkorraldused on kandnud eesmärki muuta politsei nähtavamaks ja tihendada kontakti kogukonnaga. Piirkondliku politseitöö tegemisel püüti arvestada kogukonna arvamusega. 2004. aasta muutused politseiasutuste töökorralduses andsid prefektuurile suuremad õigused ise oma tööd lähtuvalt kohalikust olukorrast reguleerida. Samas tõi see kaasa erinevate politseiasutuste vahel erimeelsusi küsimuses, kelle töökorraldus on parem. Politseiamet on nüüdseks otsimas võimalusi töökorralduse ühtlustamiseks.



OLULINE TEADA: Alates 2001. aastast on politseiasutused püüdnud oma töökorralduses teha erinevaid ümberkorraldusi, et muuta oma tegevust kogukonnakessemaks. Esimesteks olid tollaste Saare ja Valga PP tehtud muutused, mille käigus küsiti ka elanike arvamust. Need olid näideteks, et hea tahtmise juures on politseiorganisatsioon võimeline oma tegevust muutma ja kohanduma enam kohalikele oludele. Muutusi viidi läbi ka pealinnas. Enamik neist suurendas politseinike nähtavust ja kohalolekut kogukonnas. Need muutused olid tollase arenguetaapi oluline osa. 2004. aastal toimunud prefektuuride liitmine tõi kaasa suurema regionaalse iseseisvuse, kuid viis samas suurte erisusteni töökorralduses. Politseiametnike vähenemine ja prioriteetide muutumine on toonud kaasa olukorra, kus tuleb otsida uusi võimalusi kogukonnakeskse politseitöö arendamiseks.

Ülesanne

1. Hinda kirjeldatud näiteid (Saaremaa, Valga, Tallinn) ja too välja nende suuremad puudused. Mida teeksid teisiti?
2. Otsi veel näiteid ümberkorraldustest kohalikus politseitegevuses, mida võiks seostada kogukonnakeskse politseitööga. Milliseid positiivseid ja negatiivseid asjaolusid saab nende juures välja tuua?

14. KOOSTÖÖ KOGUKONNAGA PIIRKONDLIKU POLITSEITÖÖ KORRALDAMISEL

Kas turvalisuse tagamine on kogukonna või riigi ülesanne? Juba 18. sajandil formuleeris prantsuse poliitik Jacques Guillaume Thouret kohaliku omavalitsuse kaks põhiprobleemi:

- ▶ oma olemuselt munitsipaalhaldusele omased kogukondlikud tegevused;
- ▶ riigi poolt kohaliku omavalitsuse (edaspidi KOV) organitele üleantavad tegevused (Olle 2001:41).

Eestis on määratletud, et politsei põhiülesanne on tagada avalik kord, kaitsta inimeste ja organisatsioonide seaduslikke huvisid, tõkestada kuritegevust, teostada kuritegude kohtueelset uurimist, määrata ja viia täide karistusi oma pädevuse piires (Politseiseadus § 3). Seega on turvalisuse eest põhivastutajaks riik, sest politsei on riigivõimu institutsioon. Samas sätestab Politseiseadus, et riigi- ja kohaliku omavalitsuse organid ning ametiisikud on kohustatud osutama politseile tema ülesannete täitmisel igakülgset abi (Politseiseadus § 6 lg1). Kas turvalisus kuulub oma olemuselt munitsipaalhaldusele omaste kogukondlike asjade hulka või on siis tegemist riigi poolt KOV organitele üleantava tegevusega – sellele küsimusele on käesoleva õpiku raames raske vastata. Turvalisus ise on lai mõiste. Ühelt poolt piirneb ta füüsilise julgeolekuga ja teisalt tagatistega inimese vaimse iseolemise puutumatusel (Raska 2000:311). Turvalisust võib niisiis käsitleda ühelt poolt kui elamise turvalisust ja teiselt poolt kui ontoloogilist turvalisust. Esimese all mõistetakse mõeldakse inimeste hirme, mis on tekkinud vägivalda, kuritegevuse, majandusliku toimetuleku jms suhtes. Ontoloogiline turvalisus on aga olemise kindlus – see on kui usaldus, mida inimesed tunnevad oma eneseidentiteedi jätkuvuse ning oma sotsiaalse ja materiaalse keskkonna püsivuse suhtes (Uljas 2002:290). Käesoleva töö kontekstis käsitletakse elamise turvalisust. Käsiraamatus “Linna kuritegevus” (2004:12) on näiteks keskvalitsuse ülesandena nimetatud: kriminaalpreventsiooni ja karistamisega seotud õigusaktide väljatöötamine, valdkondade tarbeks piisava raha eraldamine ja asjakohase poliitika kavandamine ning ellu viimine. Kohalik tasand peaks kuritegevuse ärahoidmiseks aga rakendama abinõusid, nagu vanglakaristuse alternatiivide kavandamine, avaliku korra kaitsmine, elanike üldise haridustaseme tõstmine ning preventsiioniuuringuteks vajaliku koostöö korraldamine. Turvalise elukeskkonna loomist võib ka õpiku autori arvates üsna kindlalt lugeda oma olemuselt kohalikule omavalitsusele omaste kogukondlike ülesannete hulka.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (edaspidi KOKS) sätestab: Omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita (KOKS §6 lg 2)

Autor on ülesannete loetelus ära märkinud need, mis omavad kogukonnakeskse politseitöö seisukohalt suuremat tähtsust ja mõjutavad elukeskkonda. Need on valdkonnad, kus politseil on võimalik teadmiste ja probleemide leidmise osas kohalikule omavalitsusele abi osutada. Noorsootöö on tihedalt seotud kuritegevuse ennetamisega, samuti on seda heakord, territoriaalplaneerimine ja tänavate korrashoid. Sotsiaalteenuste osutamine vastavalt vajadusele on seotud sotsiaalse olukorraga piirkonnas, see on aga omakorda üheks kuritegevuse mõjutajaks. Lisaks sellele kehtestab KOV volikogu oma territooriumil avaliku korra ja heakorra eeskirjad ning koerte ja kasside pidamise eeskirja (KOKS § 22 lg 1), mis on samuti seotud kohaliku turvalisuse tagamisega.

Politsei missioon on olla igapäevase abistamiseks tema seaduslike õiguste kaitsel (Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006, 2001:5). KOKS § 3 sätestab muu hulgas, et kohaliku omavalitsuse üks põhimõtteid on igapäevase seaduslike õiguste ja vabaduste kohustuslik tagamine (KOKS § 3 p.2). Need on küll väga üldised määratlused, kuid samas annavad kogu tegevusele peamised alused. Nii politsei kui ka kohaliku omavalitsuse tegevuse eesmärgiks on inimväärse ja turvalise elukeskkonna kujundamine, milles igapäevaseks saaks realiseerida oma õigusi ja vabadusi. Sätte koostöö kohta võib leida ka Vabariigi valitsuse tegevuskavas Euroopa Liitu integreerumiseks: "Kohalikud omavalitsused peavad hakkama realselt osalema politseitegevuse planeerimisel. Turvalisuse tagamine ja võitlus kuritegevusega peab lisaks politseile saama ka kohaliku omavalitsuse ülesandeks." (Vabariigi Valitsuse tegevuskava Euroopa Liitu integreerumiseks 2002-2003. III osa, ptk24: 21). Politseivaldkonna arengusuundades on eeltoodule lisatud, et turvalisuse tagamine peab saama lisaks politseile ka iga inimese ning kohaliku omavalitsuse (ka kogukonna) ülesandeks (Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006, 2001:7). Politsei ja KOV koostööle viitavaid sätteid on ka teistes õigusaktides ning arenguga seotud dokumentides, mida kõiki ei ole otstarbekas õpiku raames käsitleda (näit kriminaalpoliitika arengusuunad, kuritegevuse ennetamise riiklik strateegia jms).

Käsiraamatus "Kuidas ennetada kuritegevust kohaliku omavalitsuse tasandil" (2002:18) on kirjutatud:

"Kuritegevuse ennetamise prioriteetid, st kuritegevusprobleemide ja nende vastaste abinõude valik tuleks teha kohalikul tasandil, kus leiduvad hädavajalikud teadmised sellest, kuidas kõige paremini mõjutada kuriteo toimepanekut soodustavaid asjaolusid"

Eelmistes peatükkides käsitleti probleemikeskset politseitööd ning selle seost kohaliku elanikkonnaga. Loomulikult tunnevad oma ümbruskonda kõige paremini need inimesed, kes seal elavad või töötavad. Ka vahendid, millega probleeme lahendada, peavad tulema kohapealt, kuna need sobivad sellesse keskkonda kõige paremini. Lähtuvalt kogukonnakeskse politseitöö põhimõtetest tuleb kohalikke probleeme lahendada koostöös kogukonnaga. Tikkala väidab, et "lähipolitseitegevuse aluseks peab olema analüütiline mõtlemisviis, mis tähtsustab kliendi huvisid. Probleemile suunatud tegevuspoliitikas tuleb lähipolitseitöös pidada kõige tähtsamaks kliendirühmi, nende vajadusi ja vajaduste olemust..." (Tikkala 2000:176). Piirkondliku politseitöö üks olulisemaid eesmärke on koostöö kogukonnaga. PPT juhend sätestas: "Piirkondliku politseitöö eesmärk on luua politsei ja kogukonna lähendamise, nendevaheliste suhete parandamise, ulatusliku ja mitmekülgse teabevahetuse ning isikute õigusvastase käitumise kontrollimise kaudu eeldused elukeskkonna turvalisemaks muutmiseks" (Piirkondliku politseitöö juhend 2001). Täna on kõikjal jõutud järeldusele, et ainult politsei ei taga turvalisust, see eeldab koostööd kõigiga. Politsei on Eestis oma tööd üha enam sellest eesmärgist lähtuvalt korraldanud. Juba politsei taasloomisest on konstaablipiirkonnad olnud enamasti seotud kohaliku omavalitsusüksuse piiridega. Vallad ja linnad omakorda toetasid ruumide ning töövahenditega nende piirkonnas tegutsevaid politseiüksusi. Selline materiaalne toetamine kestis 2004. aastani. Materiaalsete vahendite eraldamisel politseile on suuremad KOV üksused olnud alati toetavad, kuid probleem seisneb sisulises koostöös ja ka kohaliku omavalitsuse enda tegevuses turvalise kogukonna loomiseks. Lähtuvalt politseijuhtkonna seisukohtadest otsustatigi alates 2004. aastast kohaliku omavalitsuse abi sellisel kujul mitte vastu võtta (v.a vastuvõturuumid), kuna leiti, et politsei ei tohiks olla materiaalselt sõltuv omavalitsuse vahenditest. Kohalik omavalitsus toetab kohalikku politseid ja eeldab sellelt head teenust. Kõik on hea seni, kuni kohalik võim hakkab politseiasutuse juhtkonna seisukohti ignoreerides andma oma konstaablile juhiseid ja korraldusi. Selline situatsioon on lubamatu, sest politsei on riigivõimu esindaja ja peab oma otsustes olema sõltumatu, mis ei tähenda aga seda, et koostööd ei peaks tegema. Konstaabel peab oma töös lähtuma nii riiklikul tasandil püstitatud prioriteetidest kui ka kohalikest huvidest. Need peavad olema tasakaalus. Liiga lähedane suhe ja sõltuvusseos tekitab suurema korrupsiooniohu. Kohalik politsei-

ametnik ei tohiks muutuda ka munitsipaalpolitseiks.

Munitsipaalpolitsei olemasolu ja toimimine mõjutab samuti koostööd. Järgnevalt käsitletakse munitsipaalpolitsei loomisega seotud vaidlusi ja õigusakte, kuna selle loomise vajaduse üheks põhjenduseks oli parema koostöö saavutamise kogukonnaga ja turvalisem keskkond. See teema pälvis suurt avalikuse tähelepanu ja vaidlusi peeti nii Riigikogus kui ka ajakirjanduses. Politseiteenistuse seaduse vastuvõtmise ja Politseiseaduse muutmise tõttu ei olnud sarnast struktuuri, nagu seda oli Tartu Munitsipaalpolitsei 1990. aastate alguses, võimalik enam luua ning see ei olnud ilmselt ka otstarbekas. Riigikogu Keskerakonna fraktsioon esitas 28. juunil 1999 esimese eelnõu, mis annaks kohalikele omavalitsusele võimaluse luua munitsipaalpolitsei (Politseiseaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise ja täiendamise seaduse eelnõule 153 SE). Selle seletuskirjas seisis eelnõu esitamise põhjusena muu hulgas vähene koostöö politsei ja KOV vahel, õiguskorra halb olukord, asjaosaliste vähene aktiivsus selle tagamisel jms. Vajadust munitsipaalpolitsei loomiseks põhjendati järgmiselt:

“Praktiline vajadus munitsipaalpolitsei loomiseks on tekkinud nii Tallinnas kui mitmes teises Eesti piirkonnas. On tekkinud olukord, kus kohalikud volikogud ja täitevõimu organid näevad olukorra keerukust, soovivad leida lahendusi, kuid praktiliselt puuduvad võimalused riikliku politsei mõjutamiseks.” (Eelnõu 153 SE seletuskiri)

Seletuskirjas oli märgitud ka see, et paljud KOV üksused toetavad politseid materiaalselt ja neid vahendeid saaks kasutada munitsipaalpolitsei ülalpidamiseks. 9. detsembril 1999 tegi Riigikogu õiguskomisjoni liige Jüri Adams ettepaneku eelnõu menetlusest välja hääletada. Põhjendus oli järgmine:

“...Selgituseks niipalju, et me oleme komisjonis seda eelnõu arutanud senise munitsipaalpolitsei, mis meil mõne aasta eksisteeris, kogemuse seisukohalt ning küsinud nüüd ka uue siseministri seisukohta ja vastkujundatud Tallinna uute linnavõimude seisukohta ega ole saanud ühtegi positiivset vastust, et Eesti riigis oleks munitsipaalpolitsei praegusel ajal võimalik või vajalik...” (väljavõte Riigikogu 09.12.1999 istungi stenogrammist)

Istungi stenogrammist võib välja lugeda, et ettepaneku arutelul räägiti sõnavõttudes palju turvalisusest ja kuritegevuse probleemidest ning eelnõu pooldajad tõid eelnõu kaitseks asjaolu, et riiklik politsei ei suuda turvalisust piisavalt hästi tagada. Eelnõu vastased rääkisid sellest, et Eesti-suuruses riigis ei ole mõtet luua paralleelset struktuuri, millel ei ole rahalist katet. Lisaks toodi argumendiks ka see, et omavalitsusliitudega teemat arutades selgus, et ka nemad ei ole võimelised sellist ülesannet endale võtma. Eelnõu hääletati välja 48 poolt ja 41 vastuhäälega. Sarnane eelnõu esitas Riigikogule 28.05.2001 uuesti Keskerakonna fraktsiooni liige Koit Pikaro. Seekord on Politseiseaduse

ja KOKS muutmist muuhulgas põhjendatud järgmiselt:

“Loodav korrakaitsestruktuur võimaldab tegevuses kaasata kõiki aktiivseid ja asjast huvitatud kohalikke elanikke, organiseerida koostööd praegu sageli formaalselt eksisteerivate abipolitseinikega, kampaania korras loodud ja iseenda jaoks eksisteerivate naabri- (või naabrus-)valve organisatsiooniga, Kaitseliidu kohalike malevatega ning neist kujuneksid omavalitsuste territooriumitel tekkiva turvavõrgustiku üks osa.” (Eelnõu 777 SE seletuskiri)

Lisaks toodi põhjendusena jällegi ebapiisavat avaliku korra tagamist, politsei suurt töökoormust, vähest koostööd KOV ja politsei vahel jms. Samuti toonitati munitsipaalpolitsei loomise suurimat vajadust just Tallinnas. Seekord läbis eelnõu kõik lugemised ja arutelud õiguskomisjonis, mille käigus tehti palju muudatusi. Selle eelnõu aruteludel oli hulgaliselt vaidlusi ja parandusettepanekuid. Eelnõu autor K. Pikaro sissejuhatavast sõnavõtust 15.10.2002 toimunud eelnõu teisel lugemisel selgus näiteks, et õiguskomisjoni poolt erinevatelt institutsioonidelt küsitud arvamustes eelnõu valdavalt ei toetatud. Teiste hulgas esitas põhjaliku arvamuse õiguskantsler (Riigikogu 15.10.2002 istungi stenogramm). Eelnõu vastaste hulgas olid peamisteks argumentideks rahastamisega seotud küsimused, omavalitsusliitude toetuse puudumine, oht omavalitsuse poolt finantseeritava omaette relvastatud üksuse tekkeks, politsei ülesannete dubleerimine, võimalikud segadused rahva jaoks jne. Eelnõu pooldajad aga leidsid, et munitsipaalpolitsei loomine ei ole kohustus, vaid võimalus, see on abiks kohaliku turvatunde tõstmisel, koostöö erinevate organisatsioonide vahel paraneb, on tagatud kohaliku omavalitsuse kehtestatud eeskirjade jälgimine jne (Riigikogu 12.12.2002 istungi stenogramm). Eelnõu pandi lõpphääletusele 17.12.2004, kus ta 40 poolthääle ja 33 vastuhäälega seadusena vastu võeti (Riigikogu 17.12.2004 istungi stenogramm). Eelnõu lõplikku teksti muudeti oluliselt, seal ei olnud enam sees Politseiseaduse muutmist ja jäi vaid KOKS muutmise osa. KOKS muutmise seadus jõustus 16.01.2003 (RT I 2003, 1, 1). KOV võimaluses luua munitsipaalpolitsei ei näe õpiku autor politseitööle takistust, kui järgitakse KOKS sätteid koostöö osas: Munitsipaalpolitsei teeb oma ülesannete täitmisel koostööd teiste kohalike omavalitsuste asutuste, riigiorganite, Politseiseaduse §-s 8 nimetatud riigi politseiasutuste, eraõiguslike juriidiliste isikute ja kodanikega ning nende ühendustega. (KOKS § 53.3 lg 1)

Munitsipaalpolitsei põhiülesandeks on osaleda avaliku korra tagamisel ja teostada valla- või linnavolikogu poolt vastuvõetud eeskirjade täitmise üle järelvalvet kohaliku omavalitsuse määratud tööpiirkonnas (KOKS § 53.1 lg 1). 2004. aasta lõpuks muudeti KOKS eeltoodud sätete osas. Munitsipaalpolitsei nimetati ümber korrakaitseüksuseks. Üheks põhjuseks toodi muudatuste te-

gemisel, et sõna politsei tekitab selle järelevalveorgani puhul segadust. Muudatus jõustus 2005. aasta 1. juunil (KOKS muutmise seadus, RT I 2004, 89, 610). See KOV alluvuses olev üksus või ametnik võib politseile osutada kaasabi. Samas tuleb aga nõustuda vastuväidetega, et munitsipaalpolitsei loomiseks ei ole enamikul KOV piisavaid ressursse. Seda näitab ka praegune olukord, kus taoline struktuur on loodud vaid suuremates linnades (Tallinnas, Pärnus) ja mõned ametnikud on üksikutes KOV üksustes. Politsei on ikkagi peamine institutsioon, kes peab tegelema avaliku korra tagamisega, olenemata sellest, kas kohapeal on võimalik munitsipaalpolitseinikku või korrakaitseametnikku palgata või mitte. Alternatiiviks oleks praegu näiteks abipolitseinike kaasamine ja nendele KOV poolt motiveerimissüsteemi loomine kui vähemkulukas ülesanne. Viimastel aastatel ongi püütud kohaliku omavalitsuse abi enam suunata konkreetsetesse ennetustegevuse koostööprojektidesse ning ka abipolitseinike tasustamiseks.

Praegu on kõige enam levinud koostöövorm politsei ja kohaliku omavalitsuse vahel vastastikune informeerimine. See tuleneb Politseiseadusega pandud kohustusest informeerida oma tegevusest riigi- ja kohaliku omavalitsuse organeid ning elanikkonda. (Politseiseadus § 5 lg 1). Üldjuhul käib kohalik konstaabel perioodiliselt valla- või linnavalitsuse istungil, kus annab ülevaate turvalisusega seotud probleemidest ja juhtumitest piirkonnas. Samas kuulab ta ära omavalitsuse seisukohad ja ettepanekud ning vastab küsimustele. Valla- või linnavalitsuse suhtumine kohalikkude politseinikku on piirkonniti erinev. Näitena võib siinkohal tuua väljavõtte küsitlemise hetkel Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimehe ja Urvaste vallavanema ametit pidanud Kurmet Müürsepp'a intervjuust õpiku autorile:

Konstaabel annab volikogule regulaarseid ülevaateid avalikust korrast, mida oleme püüdnud ka ajalehes avaldada. Konstaablid jagavad hea meelega avalikku informatsiooni. Lahutada tuleb asjad, mis lõpetamata on – neist ei saa infot anda. Aruandekohustust KOV ees ei saa panna – need on erinevad ametkonnad. Seda kohustust võidakse erinevate poliitiliste olukordade puhul halvasti ära kasutada, võib toimuda suunamine ja tekib huvide konflikt. Infot võib anda, aga aruandekohustust kehtestada ei saa. Siis peaks sama ka riigi tasemel kehtima (politseipeadirektor Riigikogu ees), mida teha ei saa.” (Väljavõte K. Müürsepa intervjuust. 2004. Vt lisa).

Intervjuudest Eesti KOV liitude esindajatega selgub, et koostöö politseiga seisneb veel ka konkreetsete juhtumite lahendamises, avaliku korra eeskirjade kehtestamises, sotsiaaltöö valdkonnas, materiaalses toetamises, vahendite muretsemises, korra tagamiseks lisateenuse ostmises jms (vt lisa). Piirkondlikku politseitööd tegevate ametnike küsitlemisel selgus, et regulaarselt toimuvad

KOV-ga tegevuse planeerimiseks ja võimalike probleemide ennetamiseks (kogukonna parema teenendamise eesmärgil) ühised arutelud (45% vastanutest). Mõnede arvates toimuvad sarnased arutelud juhuslikult (27% vastanutest). Viies vastanutest leidis, et koostööd tehakse vaid juba tekkinud probleemide lahendamiseks (vt lisa). Suurt rolli koostöös mängivad kindlasti isikuseomadused ja ametnike võimed. Mõnel pool koheldakse ametnikku kui võrdväärset partnerit, teisel kui alluvat või käsutäitjat ning mõnel pool oodatakse suuremat initsiatiivi ja probleemide lahendamise juhtimist.

Positiivse muutusena on järjest rohkem näha kohaliku omavalitsuse enda tegevust turvalisuse tagamisel. See tähendab erinevates projektides osalemist ja üldise ennetava tegevuse tähtsuse kasvu. Ollakse rohkem huvitatud investimisest turvalise keskkonna tagamiseks. Näitena võib siin tuua noorteskuste loomist, laste mänguväljakuid, valgustuse parandamist, mahajäetud või omanikuta vara suhtes otsuste langetamist, ettekirjutusi ettevõtetele jne. Samuti on omavalitsusüksused püüdnud enamikes kohtades rahaliselt toetada abipolitseinike laiemat kasutamist politseitegevuses. Näiteks Tallinnas on linna- ja linnaosavalitsuste esindajad osalenud politseioperatsioonides ja tutvunud ning lahendanud reaalseid üksikjuhtumeid. Kui varem võis üsna tihti kuulda omavalitsusjuhtidelt vaid etteheiteid politsei viletsa töö tõttu madalaks jäävast turvalisuse tasemest piirkonnas, siis üha enam pakutakse välja ideid, kuidas ka ise saaks olukorda parandada. Üheks põhjuseks on see, et ühiskonnale on pidevalt edastatud teavet, et politsei üksi ei suuda olukorda parandada ning turvalist kogukonda saab luua vaid koostöös paljude organisatsioonide ja isikutega. Politsei roll on olla nõuandjaks ja initsiaatoriks.

Igapäevast koostööd tuleb teha elanikega, nende ühendustega, samuti äriettevõtetega. Positiivseid näiteid võib selles valdkonnas Eestist juba mitmeid leida. Näiteks on paljudes kohtades hoogsalt käivitunud naabrivalve projektid ja seda ka korrusmajades. Naabrivalvesektorite loomisele kaasaaitamine annab politseile mitu positiivset tegurit. Esiteks loob see võimaluse paremaks infovahetuseks. Naabrivalvesektoritel on olemas konkreetse politseipoolse kontaktisiku andmed, kelle poole nad alati võivad pöörduda. Politseinikul omakorda on kohustus anda tagasisidet. Lisaks sellele väheneb anonüümsus, eriti suurte korrusmajade puhul, sest elanikud on sunnitud enam suhtlema. Politseipoolne ettevalmistav tegevus seisneb korteriühistutega suhtlemisel. See võimaldab saada parema ülevaate probleemidest ning kui võimalik, siis ka koos lahendus otsida. Tallinnas käivitati analoogne ärivalve projekt. Selle käigus vahetatakse infot nii omavahel kui ka politseiga. Näiteks andis politsei projektis osalejatele taskuvaraste pildid. See võimaldas toitlustuskohtade pidajatel ebasoovitavaid isikuid eemal hoida. Loomulikult kaasnesid kõigea politseipoolsed üksikasjalikud tegutsemisjuhised, et tegevus oleks seaduslik. Kohalikke elanikke saab kaasata ka abipolitsei tegevusse. Siis on tegemist juba

konkreetses politseitegevuses osalemisega.

Üha enam on aga tähelepanu pööratud mitmekülgsele koostööle erinevate osapooltega ehk nn võrgustikutööle. Võrgustikutöö eeliseks on see, et ühe probleemi lahendamiseks kaastakse kõik sidusrühmad, kes saavad olukorda mingilgi viisil mõjutada. Eestis on selline lähenemine suhteliselt uus. Ulatuslikest ja konkreetsete tegevustega turvalisusvõrgustikest veel näiteid tuua ei saa. Küll on aga näiteid võimalik tuua põhjanaabrite juurest Tampereist. Sealne abipolitseiülem Ari Sarjanen ja politseikooli õpetaja Petri Raivola kirjutavad artiklis “Avastamisprotsentidest kohaliku turvastrateegiani”, et turvakoostöö strateegia väljatöötamisel on püstitatud eesmärk:

“...ette võtta, toetada ja koordineerida sellist tegevust, mis suurendab turvalisust ja vähendab tavakuritegusid, rahurikkumist ja tõrjutust. Linna vastutusega kohalike elanike ees kaasneb mitmeid klienditeeninduse ja tegevuse järelevalvega seotud toiminguid, mille eesmärk on muuta elu turvalisemaks. Sellele aitab kaasa ka üha süvenev koostöö vabatahtlike organisatsioonidega, nn kolmanda sektoriga. Piirkondliku koostöö hõlbustamiseks on politsei hajutanud oma põhitegevuse linna suurte piirkondade vahel elanike vastutusel toimivaks.” (Sarjanen, Raivola 2000:164-165).

Kogu tegevuse planeerimiseks ja koordineerimiseks moodustati töörühm, kuhu kuulusid erinevad linnaametnikud, riigiasutuste esindajad, mittetulundusühingute ja äriettevõtjate ühenduste esindajad. Töörühma liikmete vahel jaotati vastutus ja uurimisvaldkonnad. Politsei vastutada jäi 17 valdkonnast vaid kolm: turvalisus avalikes kohtades, tänavavägivald, sõiduvahenditele suunatud kuriteod.

Töörühm töötas välja üldised tegevuse alused ja suunad. Koos püüti leida probleemid, taustategurid ja võimalikud lahendused. Töörühm jagunes projektirühmadeks valdkondade ja probleemide järgi. Üheks projektirühmaks oli alati nn “probleemi põhiomanik”. Tema pani koos teiste töörühma liikmetega kokku olukorra, eesmärkide ja abinõude kirjelduse ning tegutses erinevate tasandite koostöös vahelülina, siis kui kõnesolev teema võeti vaatluse alla. Asja paremaks edendamiseks eeldati, et igaüks tegutseb oma valdkonna huvid silmas pidades, suhtudes lugupidavalt ka teiste tegevusse. Projektirühmas viidi läbi sündmusanalüüs: koguti kokku teemaga seonduvad taustaandmed ning probleem liigendati kohalike abinõude planeerimise seisukohast kõige kasulikumal kujul. Probleemide lahenduste kirjeldusi kohandati olukorrale sobivaks. Iga teema juures kirjeldati Tampere valitsevat olukorda, eesmärke ja nendeni jõudmise abinõusid. (Sarjanen, Raivola 2000:168-169) See koostöö ei sündinud mitte kergelt ja väga suur roll oli linnavõimude huvil tegevuses osaleda. Käesoleva õpiku autoril on korduvalt olnud arutelusid Ari Sarjaneni kui ühe koostöö algatajaga. Raskustest rääkides on viimane vestlustes alati rõhutanud, et koostöö on võimalik vaid siis, kui leitakse sobivad partnerid ja suudetakse tekitada huvi tegevuses osalemiseks. See tähendab, et osalejad peavad aru saama, millist reaalset kasu nad sellisest tegevusest saavad. Politsei roll seisneb siinkohal selgitamises ja koostöö initsiaatoriks olemises. Kuid

võtmeroll oli Tampere kohaliku omavalitsuse huvitatusel. Kohalik omavalitsus leidis ka raha spetsiaalse koostööd juhtiva ametniku palkamiseks. Täiskohaga töötav inimene on sellistes projektides vajalik, sest peab toimuma pidev protsessi jälgimine ja osapoolte tegevuse koordineerimine. Sarjaneni väitel oli kohaliku omavalitsuse huvi asja vastu väga suur ja ka praegu osaletakse mitmes uues projektis. Tampere on rikas linn, mis andis ka suhteliselt suured rahalised võimalused turvahaldusvõrgustiku loomiseks. Selle näite põhjal võib öelda, et kuritegevus langes ja käega katsutavat tulemust oli näha. Tampere reklaamib ennast kui Soome turvalisim suurlinn. Seega oleks sellist projekti mõttekas proovida ka mujal. Praeguseks ongi sarnast meetodit kasutatud mitmes teises Soome linnas.

Lähtudes soomlaste kogemusest, püüti midagi niisugust ka Eestis teha. Seda prooviti algatada Lääne Politseiprefektuuris (Pärnu linna osas), kuid idee tasandile see esialgu jäigi, sest osapoolte huvi oli tagasihoidlik. Probleem võib tekkida ka taolise koostöö õiguslike alustega. Politseile on küll vastavalt Politseiseadusele (§ 4 lg 2) pandud ülesanne teha koostööd teiste riigiorganitega, ühiskondlike organisatsioonide ja kodanike ning nende ühendustega, kuid sellega on olemas vaid üldine alus. Kuidas koostööd täpsemalt korraldada, on reguleerimata. Ilmselt tuleb seda teha projektijuhtimise põhimõtteid kasutades. Kindlasti on üheks peamiseks eelduseks ka kohaliku omavalitsuse huviatus sellisest tegevusest. Väiksemaid ühise tegevuse projekte on pidevalt tehtud. Näiteks kolmepoolsed koostöölepingud linna, politsei ja turvafirmade vahel; turvafirma, politsei ja kaubandusettevõtte vahel jne. Kuid need ei hõlma tavaliselt turvalisuse probleemide kõiki tahke ja on oma olemuselt kitsamates raamides.

Turvakoostöö tegemiseks tuleks luua kohaliku omavalitsuse, riigi kohalaldusorganite, ettevõtjate ja mittetulundusühingute esindajatest töörühm. Sellesse rühma tuleb muidugi kaasata koostöövõimelised ja asjast isiklikult huvitatud inimesed. Esimeseks sammuks oleks tegevuspõhimõtete määramine ja koguvastutaja ehk töörühma juhtiva ametkonna leidmine. Alguses võiks selleks olla politsei, kuid see kohustus peaks üle minema spetsiaalsele palgalisele isikule. Määravat rolli esindab sellises turvahaldusvõrgustiku loomises erinevate andmete kättesaadavus ja usaldusväärne analüüs. Analüüsi saaks näiteks tellida mõnelt kõrgkoolilt. Siinkohal tuleb nentida, et politsei ei ole piisavalt ära kasutanud kõrgkoolide potentsiaali uurimistöodes: teadustegevus politseitöö valdkonnas on Eestis seni praktiliselt olematu. Seejärel tuleks määratleda vastutusvaldkonnad ja teha kitsamad projektid. Et pidevalt tuleb otsida uusi võimalusi politsei tegevuse tõhustamiseks ning tihendada koostööd kohaliku kogukonnaga, siis oleks otstarbekas kaasata enam partnereid turvalisuse tagamisse. Kuritegevuse ennetamine on väga lai valdkond ja siin ei ole politseil üksi võimalik midagi teha, kuid korrakaitsete ülesandeks on algatada uusi meetodeid. Turvahaldusvõrgustiku loomine ja selle toi-

mimise tagamine ei ole projekt aastaks või paariks – see on pikaajaline sihipärane tegevus.

Kokkuvõtteks võib öelda, et politsei peab tegema koostööd mitmesuguste organisatsioonide ja isikutega. Üks olulisemaid koostööpartnereid on kohalik omavalitsus. Kohustus tuleneb nii Politseiseadusest kui ka politseivaldkonna arengusuundadest ning teistest õigusaktidest. Kohalik omavalitsus ja politsei ei tohiks olla omavahel otseses materiaalses sõltuvuses. Koostöö tuleb korraldada rohkem sisulisel tasandil. Üha enam on ka näha kohaliku omavalitsuse tegelikkude huvi turvalise kogukonna ja turvalisuse tagamiseks. Politsei saab olla igasuguse koostöö algatajaks, olles riigiorgan, kes vastutab avaliku korra ja inimeste turvalisuse eest. Politseil on ka olemas andmed ja eriteadmistega ametnikud. Maailm areneb kiiresti ja pidevalt leitakse uusi lahendusi – kogukonna probleemide lahendamise üheks tulevikuvõimaluseks on turvahaldusvõrgustiku rakendamine. Laiaulatuslik koostöö tagab probleemi kõige mitmekülgsema lahenduse.



OLULINE TEADA: Politsei peab tegema koostööd mitmesuguste partneritega kogukonnas – olulisim neist on KOV. See kohustus tuleneb mitmest õigusaktist. Politsei peaks olema oma oskuste ja teadmistega turvalisust puudutavate koostöövormide initsiaatoriks ning käivitajaks. Koostöö ja suhete kvaliteet kogukonnaga on määravaks teguriks kogukonnakeskse politseitöö õnnestumisel. Turvakoostöö tähendab kogukonna kõikide osade ja institutsioonide kasutamist turvalisuse tagamisel ning tagab probleemide kõige mitmekülgsema lahenduse.

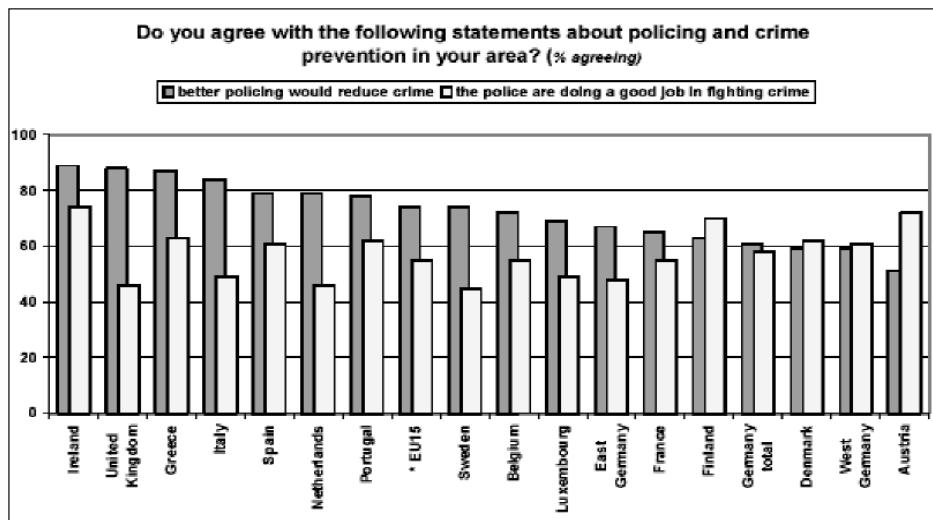
ülesanne

1. Millisena näed hetkel oma elu- või töökoha politsei koostööd kohaliku kogukonnaga? Too välja 5 olulisemat olemasolevat koostööpartnerit ja püüa need järjestada pingeritta koostöö mahu alusel.
2. Milliseid koostööpartnereid seal sinu arvates turvalisuse tagamisel praktiliselt ei kasutata, aga samas võiks? Kuidas neid kaasaksid?
3. Kirjelda juhtumit oma elu- või töökohas, kus sinu teada koostöö kogukonna organisatsiooniga ei ole toimunud. Analüüsi ebaõnnestumise põhjuseid ja paku välja omapoolne lahend selle vältimiseks.

15. KOGUKONNAKESKSE POLITSEITÖÖ KORRALDAMINE TEISTES EUROOPA RIIKIDES

Käesolevas peatükis analüüsitakse erinevate riikide kogemusi kogukonnakeskse politseitöö korraldamisest. Õpiku esimestes peatükkides on palju käsitletud USA selle valdkonna uuringuid ja teoreetilisi seisukohti. Käesolevas peatükis antakse lühiülevaade erinevate Euroopa riikide kogemustest piirkondliku või kogukonnakeskse politseitöö korraldamisest. Igas arutelus Euroopa Liidu (edaspidi EL) ühiste printsiipide üle on rõhutatud, et erinevusi peaks tunnustama. Euroopa erinevused tulenevad järgmistest teguritest: kultuur, ühiskond, poliitika, avaliku halduse iseloom, ajalugu ja riigi eripära. Avalik sektor toimib kohalikul tasandil kõige paremini vaid siis, kui on otsene koostöö kogukonnaga. (Ruts 2004:9) Enamik Euroopa riike peab kogukonnakeskse politseitöö võtmeülesandeks kodanike ja kogukonna lähendamist, milles politsei isikustamine on oluline element. Eesmärkide saavutamise viis varieerub riigiti, sest on olemas riigi sotsiaalmajanduslikest ja kultuurilistest erisustest (Manual of Best Practices for Community Policing 2002:7).

2002. aasta sügisel EL-i liikmesriikides läbi viidud avaliku arvamuse uuringu Eurobarometer 58.0 kokkuvõtte näitab, et peaaegu kõikides riikides eeldab rahvas, et politsei parem tegutsemine aitaks kuritegevust vähendada (joonis 12).



Joonis 12. Euroopa Liidu liikmesriikide elanike arvamused politseitegevusest ja kuritegude ennetamisest oma piirkonnas. (allikas: Results of Eurobarometer 58.0 2003:11)

Küsitleti 1000 inimest kõigis EL-i riikides, välja arvatud Saksamaa (2000), Suurbritannia ja Põhja-Iirimaa Ühendatud Kuningriik (1300) ning Luksemburg (600), kokku 16 067 isikut (Results of Eurobarometer 58.0 2003:2). Joonist analüüsidest võib väita, et keskmisest kõrgemalt hinnatakse politseitööd ja samal ajal nähakse hea politseitegevuse keskmisest väiksemat rolli kuritegevuse vähendamisel järgmistes riikides: Soome, Saksamaa, Taani ja Austria. See suhe näib olevat seotud olukorraga, mille puhul paremat politsei tegevust ei nõuta neis riikides, kus sellega niigi rahul ollakse. Kõige väiksem rahulolu politseitööga selle küsitluse järgi on Ühendatud Kuningriigis, Hollandis, Rootsis ja Itaalias. Kuid peatüki alguses mainitud põhjustel ei pruugi tulemuste võrdlus olla objektiivne. Suhtumine politseisse on samuti seotud paljude erinevate teguritega. Olulised on kultuurilised traditsioonid, ajalugu ja muud eripärad. Samas on aga Euroopa riikide eesmärkides ja praktikas kogukonnakeskse politseitöö korraldamisel ikkagi suhteliselt palju sarnaseid seisukohti. Brogden väidabki, et „kogukonnakeskse politseitöö protsessid on Lääne-Euroopas dramaatiliselt erinevad”. Ta nendib, et kriitiliste faktoritena ilmnevad siin kombinatsioon traditsioonilisest politseitegevuse vormist, politsei funktsiooni kultuurilisest tajumisest ja sellest, mil määral on seadused politsei õiguste ja ülesannete osas piiravad või lubavad (1999:175). Samas on õpiku autor seisukohal, et erinevused on kogukonnakeskse politseitöö ideoloogia oluline osa, sest see ju tähendabki arvestamist kohalike oludega ning politseitöö kohandamist lähtuvalt inimeste erinevatest vajadusest ja kultuurilisest taustast. Seda erinevust saab vaadelda nii väikeste kogukondade kui ka riikide ja isegi kontinentide tasandil.

Järgnevalt analüüsitakse pikemat aega EL-i liikmeks olnud riikide (puuduvad viimaste aastate liitujad) kogukonnakeskse politseitöö korraldust ja soovitusi, kasutades andmeid erinevatest allikatest. Alltoodud tabelisse on koondatud lühiülevaade erinevate riikide kogukonnakeskse politseitööga seonduvatest tegevustest ja seisukohtadest (tabel 7). Loodetavasti aitab see saada aimu teiste riikide praktikast ja ideedest COP valdkonnas. Peamisteks allikateks tabeli koostamisel olid Euroopa riikide praktikad kirjeldav käsiraamat „Manual of Best Practices for Community Policing” (2002) ja elektrooniline Euroopa Liidu riikide politseitegevust võrdlev väljaanne „The European Union Law Enforcement Reference Manual” (2003). Lisaks neile on mõnel puhul kasutatud ka andmeid vastava riigi politsei või siseministeriumi Interneti kodulehelt. Samas tuleb nimetatud võrdluse puhul silmas pidada seda, et nii nagu Eestis, on ka teistes Euroopa riikides toimumas pidev politseitegevuse areng. Seega peab tabelit käsitlema ajakriitiliselt ning arvestama pidevate muutustega.

Mõnede Euroopa riikide kogukonnakeskse politsei tegevuse ja eesmärkide võrdlus

► SOOME

Olulisemad kogukonnakeskse tegevusega seotud strateeg. muutused.

COP on oluline tegevusmudel alates 1996. aastast. Strateegia vastu võetud 1998. Rahvusliku kriminaalpreventsiooni programmi vastuvõtmine 1999. aastal

Tegevusmeetodid ja eesmärgid.

Peamine rõhuasetus probleemikesksel tegevusel. Kuritegude ja rahu rikkumiste ennetamine käib avalikku ja erasektorit ning vabatahtlikke ühendavate koostöövõrgustike loomise ja vastutuse jagamise kaudu. Koostatakse kohalike turvalisuse plaane – võimuorganitel kohustus teha koostööd omavahel ja elanikega. Turvalisuse probleemide analüüs ja nende mõjutamine peab toimuma kohalikul tasandil.

Tegevuse hindamine ja analüüs.

Balanced Scorecard (BSC) võeti kasutusele alates 2000. aastast. Olulised näitajad: politseitegevuse kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed näitajad. Muu hulgas hinnatakse nii partnerite kui ka klientide poolt.

► ROOTSI

Olulisemad kogukonnakeskse tegevusega seotud strateeg. muutused.

COP arendamisega alustati 1990ndate alguses, kui leiti, et reageeriv politseitöö ei ole piisavalt efektiivne.

Tegevusmeetodid ja eesmärgid.

Kogu politseitöö peab tuginema probleemikesksele lähenemisele. COP ei tohi olla organisatsiooni vorm, vaid peab olema töö meetodiks. Politsei suhtumine kogukonda kui ressursi. Koostöövõrgustikud peavad toimima kõigil tasandil. Politsei ülesanne on kontsentreeruda ülesannetele, mis vajavad politsei erioskusi. Politsei peab töötama hästi defineeritud ja selgete turvalisusega seotud eesmärkide alusel. Ennetav aspekt on oluline kõigi politsei tegevuste juures. Kogukonna turvalisuse seisukohalt on oluline tegeleda nn igapäevaste kuritegudega (vandalism /vargused). Politsei tegeleb olustikulise meetmega.

Tegevuse hindamine ja analüüs.

Tegevusi ja tulemusi tuleb pidevalt süsteemselt jälgida ja hinnata. Oluliseks kriteeriumiks on ennetav tegevus.

► TAANI

Olulisemad kogukonnakeskse tegevusega seotud strateeg. muutused.

Praegune struktuur pärineb 1973. aastast. Käesoleval hetkel tegeleb COP-ga 12% politseinikest. 1998. aastal võeti kasutusele politsei Interneti-lehekülg, mis mängib praegu suurt rolli elanikega suhtlemisel.

Tegevusmeetodid ja eesmärgid.

Peamine rõhk on politsei lähendamisel elanikele. jalgsipatrullidega kindlustatakse otsene kontakt politsei ja kohaliku elanikkonna vahel. On loodud väiksemaid politseipunkte piirkondades. Politsei püüab olla ise integreeritud ja loomulik osa kogukonnast. Taani ühiskond omab suhteliselt suurt turvatunnet ja elanikke saab kaasata võrgustikku vaid eriliste ja parasjagu aktuaalsete probleemide korral. Taani politsei on võtnud omaks strateegia, mis sisaldab selliseid spetsiifilisi probleemikeskseid tegevusi, mis võiksid viia võrgustiku loomisele selle probleemi lahendamiseks. On olemas SSP [School-, Social Services and Police] koostöövõrgustikud, mis toimivad väga hästi. SSP komisjonid on moodustatud 275 KOV üksuse juurde. Erilised tegevuskavad on tegutsemiseks riskigruppidega (näit kambad tänaval jms). On olemas piirkondlik komisjon, mida juhib KOV juht.

Tegevuse hindamine ja analüüs.

Koostatakse aasta analüüsi, milles sisaldub kaks osa:

Partnerite analüüs, s.o oluliste koostöösuhete tuvastamine nii ametlikul kui ka mitteametlikul pinnal. Andmed kogutakse otsekontaktide kaudu KOV-dega ja küsitlustega.

Kuritegevuse analüüs, see baseerub kohalikel statistilistel andmetel (ka sotsiaalsed näitajad). Nende põhjal tulevad välja probleemid ja kavandatakse edasine tegevus.

► ÜHENDATUD KUNINGRIIK

Olulisemad kogukonnakeskse tegevusega seotud strateeg. muutused.

COP osas on pikaajalised traditsioonid – alates 1980ndatest aastatest.

1998. aastal võeti vastu Kuritegevuse ja korratuste seadus [Crime and Disorder Act], millega sätestati kohaliku koostöö alused võitluses kuritegevusega. 2002. aastal võeti vastu Politsei reformi seadus [Police Reform Act], millega tahetakse parandada politseiteenust. (Police Reform Home Page)

Tegevusmeetodid ja eesmärgid.

On olemas nn “rahu ametnikud” [Peace Officer- edaspidi PO], kelle peamiseks eesmärgiks on töötada koos kogukonnaga, kindlustamaks piirkonnas kõrge

elukvaliteet. PO-l on tegutsemisvabadus, et lahendada piirkonnaprobleeme. Neil on territoriaalne vastutus. Efektiivne koostöö probleemi varases staadiumis aitab vältida selle kujunemist konfliktiks ehk ennetada kuritegusid. Patrullimine on PO võtmefunktsiooniks ja see peab olema nähtav ning korraldatud kohalikul tasandil. Jalgsipatrull tõstab kogukonna turvalisust enam kui motopatrull ja see peab olema suunatud probleemi lahendamisele. Organisatsioonisisene infovahetus on võtmeteguriks edu saavutamisel. Ametnike tööaja planeerimine peab olema efektiivne ning toetama probleemikeskset tegevust ja andma neile piisavalt autonoomsust.

Tegevuse hindamine ja analüüs.

Mõõtmismeetodid, hindamine ja parimate tegevuste näited peavad olema ühtses võrgus ja asjaosalistele kättesaadavad. Mobiilsed andmesüsteemid pakuvad tõhusaid ja paindlikke tegutsemisviise.

► BELGIA

Olulisemad kogukonnakeskse tegevusega seotud strateeg. muutused.

Tegevus algas 1980ndatel, kui teadvustati vajadus võtta suund kogukonnakeskse politseiteenuse osutamise poole. 1998. aastal esile kerkinud väärkäitumised politseis andsid lõpliku tõuke politseiorganisatsiooni ümberkujundamisele. Uute integreeritud politseitegevuse seaduse ja politsei funktsioonide seaduse eesmärgiks on kogukonnakeskse töö juurutamine Belgias.

Tegevusmeetodid ja eesmärgid.

Varasemal perioodil avaldus tegevus põhiliselt turvalisuse kokkulepetes [security contract], mis olid riiklikul tasandil finantseeritavad. Nende eesmärgiks oli suurendada rahva turvalisust ja tõsta usaldust politsei vastu politseiteenuse kvaliteedi suurendamisega ja võitlusega madala turvatunde sotsiaalsete põhjustega. COP rakendamisel pööratakse olulist tähelepanu ennetavale lähenemisele, mis sisaldab probleemide põhjuste süvaanalüüsi. Toimub pidev situatsiooni jälgimine piirkondades. Ilma turvalisuse probleemide tegelike põhjuste välja selgitamiseta on lahendused lühiajalised. Politsei teeb koostööd elanikega alates probleemi analüüsist ja lõpetades sellele lahenduse leidmisega. Rahvas peab omama suurt võimalust otsustes kaasa rääkida. Väline koostöö toimub tinglikult kolme partneriga: koostöö rahvaga, kohaliku politseitööd mõjutavate võimudega ja kohalikku keskkonda mõjutavate organisatsioonidega. Vastutus ja otsustusõigus on jaotatud.

Tegevuse hindamine ja analüüs.

Tegevus ja olukord vajab pidevat jälgimissüsteemi, selsse peavad olema kaasatud partnerid ja kliendid. Pidev dialoog kogukonnaga.

► PRANTSUSMAA***Olulisemad kogukonnakeskse tegevusega seotud strateeg. muutused.***

1990ndate algusest on sandarmeeria kasutanud põhimõtet olla kohal ja nähtav. 1997. aastast alates on olemas Kohalikud Turvalisuse Kokkulepped [les contrats locaux de sécurité- CLS], mis toovad kokku erinevad turvalisusega seotud osapooled.

Tegevusmeetodid ja eesmärgid.

On kaks erinevat politseijõudu: sandarmeeria ja rahvuslik politsei. Prantsusmaal täidab COP kahte põhieesmärki: 1. hoolitseda turvalisuse arendamise eest partnerlusega (CLS) kohaliku võimu, riikliku võimu, erasektori vahel; 2. politsei poolt pakutava avaliku teenuse elanikele lähemale toomine kogukonnakeskse politseitöö korraldamise kaudu. Eesmärgiks on sündmuste ettenägemine ja ennetamine, piirkonna hea tundmine ja parimal viisil rahva ootuste täitmine. Põhitegevused on piirkondliku kohaloleku ja nähtavuse tagamine; pidev kontakt elanikega; mitmekülgsed tegevused nii ennetuse, keelamise kui ka repressioonide valdkonnas; suurema autonoomia ja vastutuse andmine ametnikele; kõrgetasemelise teenuse tagamine rahvale ja ohvritele.

Tegevuse hindamine ja analüüs.

Tegevusi tuleb regulaarselt hinnata. Seda tehakse piirkonniti ja kasutatakse nelja põhiindikaatorit: olukorra hinnang (kuritegevuse ja kaebuste tase, rahulolu uuring jms); kindlad probleemi analüüsist tulenevad arvnäitajad; näitajad politsei tegevuse kohta (mis näitaksid kogukonnakeskse tegevuse aktiivsust – näit. kontaktid partneritega, tegevus ohvritega); tulemuse indikaatorid .

► HOLLAND***Olulisemad kogukonnakeskse tegevusega seotud strateeg. muutused.***

1980ndatel alustati kogukonna ja politsei suhete parandamist. 1990ndatel kaasati enam partnereid ja elanikke kohaliku turvalisuse tagamisele ja probleemide lahendamisse. Kohalik info hakkas etendama olulist rolli kuritegude lahendamisel. 2002. a käivitati uus väljaõppesüsteem (kompetentsipõhine).

Tegevusmeetodid ja eesmärgid.

Põhiprintsiibiks on see, et politseil peab olema kindel oma nägu mingis piir-

konnas ja ta peab olema kursis kohalikul tasandil toimuvaga, st et politseitegevus peab olema elaniku jaoks seostatav konkreetse inimesega. Motoks on "tunne ümbrust ja ole ise tuntud". Vastutus kohaliku turvalisuse eest ei lasu ainult politseil, vaid tervel ühiskonnal. Elanikke tuleb kaasata probleemide lahendamisse ja kohalike turvalisuse plaanide koostamisse. Erinevate kodanike ühenduste kaudu tagatakse sotsiaalne kontroll. Oluline on koostöö ka KOV ja teiste partneritega. Kõik politseinikud peavad tundma COP sisu.

Tegevuse hindamine ja analüüs.

Riiklikul tasandil peavad olema määratletud oodatavad tulemused. Uuritakse COP tegelikku mõju turvalisusele. Saavutatud tulemusi tuleb hinnata koostöös kogukonnaga.

► LUKSEMBURG

Olulisemad kogukonnakeskse tegevusega seotud strateeg. muutused.

Politsei struktuuri muudeti 2000. aastal – selle käigus ühendati kaks politseistruktuuri. Seeläbi loodeti suurendada teenuse kvaliteeti elanike jaoks. COP pilootprojektid algatati 2001. aastal. Alates 2002. aastast koostatakse kohaliku turvalisuse plaane. Kogukonnakeskse tegevuse arendamine on varases staadiumis.

Tegevusmeetodid ja eesmärgid.

COP peamised eesmärgid on:

1. tegelemine sisemise turvalisuse suurendamisega mitte ainult organiseeritud ja tõsisemate kuritegudega võideldes, vaid läbi võitluse õigusrikkumistega, mis kõige enam inimeste igapäevast elu mõjutavad;
2. parandada rahva turvatunnet politseinike arvu, nähtavuse ja kättesaadavuse suurendamise kaudu. Politsei organisatsioonilises ülesehituses nähti nende eemärkide täitmiseks tegevuse jaotamist kahte põhiüksusse: sekkumiskeskused ja COP jaoskonnad. Viimased on põhiliseks kanaliks suhtlemisel elanikkonnaga. Politsei korraldab regulaarseid kohtumisi KOV-ga, arutamaks kohalikke turvalisusküsimusi, selgitamaks oma tegevust ja arvestamaks kohalike elanike vajadusi. On olemas kohalikud turvalisuskomisjonid. Koostöös KOV-ga koostatakse kohalikke turvalisuse plaane, milles seatakse tegevuse prioriteedid.

Tegevuse hindamine ja analüüs.

Pideva jälgimise ja hindamise süsteemid on väljaarendamisel. Kohalike probleemide tuvastamine ja lahenduse hindamine toimub kohalikku statistikat analüüsides.

► PORTUGAL

Olulisemad kogukonnakeskse tegevusega seotud strateeg. muutused.

1987. aastal võeti vastu Sisejulgeoleku seadus [Internal Security Law], mis sätestas, et sisejulgeoleku tagamine on pidev ja mitmekesine tegevus, mis muu hulgas hõlmab ka avaliku korra tagamist ja üldist kuritegude ennetamist. Valitsus peab välja töötama turvalisuspoliitika alused.

2000. võeti vastu kriminaalmenetluse organiseerimist puudutav seadus, mis sätestas erinevate politseiinstitutsioonide kohustused kriminaalmenetluses ja eri liiki kuritegude ennetamisel.

Tegevusmeetodid ja eesmärgid.

Avaliku korra eest vastutavad kaks erinevat politseijõudu: üks linnades ja teine maapiirkondades [Polícia de Segurança Pública ja Guarda Nacional Republicana]. Politsei ei peaks tegelema ainult konfliktide lahendamisega, vaid ka neid põhjustavate teguritega. Põhilisteks strateegilisteks printsiipideks on: 1. politseiorganisatsiooni ja meetodite uute vormide arendamine, mis tagaksid igapäevases suhtlemises elanikega politseinike suurema läheduse ja nähtavuse; 2. spetsiaalsete konkreetsetele probleemidele ja kõige haavatavamatele gruppidele suunatud tegevuskavade kasutuselevõtmine. Tegevus l seisneb kodanike vajaduste väljaselgitamises küsitlustega, COP üksuste loomises, kodanike kaebuste raamatu kasutuselevõtmises üksustes, politseijaoskondade arvu suurendamises, politseinike vabastamises paberitööst ja nende suunamises patrulli, jalgsipatrulli suurem kasutamine, meedia kasutamises COP elluviimiseks, erinevate projektide läbiviimises, kogukonna turvalisuskomisjonide moodustamises, koostöövõrgustike loomises KOV, vabatahtlike organisatsioonide ja kohalike elanikega. Koostöö erinevate politsei-organisatsioonide vahel on võtmeteguriks.

Tegevuse hindamine ja analüüs.

Infot tegevuse kohta kogutakse ja analüüsitakse kohalikul tasandil erinevate ametite vastavate üksuste poolt ja riiklikul tasandil spetsiaalse julgeolekut koordineeriva asutuse poolt. Arvestatakse ka kodanike ja nende ühenduste seisukohti ning soovitusi kohaliku turvalisuse küsimustes.

► ITAALIA

Olulisemad kogukonnakeskse tegevusega seotud strateeg. muutused.

1981. aastal võeti vastu seadus, millega reorganiseeriti riiklik politsei ja kohustati karabinieeride vahel suuremat koostööd tegema (Carabinieri 2004). Kogukonnakeskse tegevuse alustamise aja kohta andmed puuduvad.

Tegevusmeetodid ja eesmärgid.

Avaliku korra tagamise eest vastutavad Polizia di Stato ja Arma dei Carabinieri. COP strateegilised eesmärgid Itaalias on: 1. politsei tegevus piirkondlikul põhimõttel ehk kohaloleku tagamine kindlas piirkonnas; 2. piirkonnas tegutsev politseinik peab olema multifunktsionaalne, suutes tegeleda erinevate probleemidega ja luua igapäevase kontakti elanikega; 3. COP politseinikud peavad kuritegude ja rahurikkumiste ennetamiseks kaasama koostöösse kohalikud institutsioonid ja elanikud; 4. piirkonnapolitseinikud peavad arendama oma tegevust õppides inimesi ära kuulama ning nende nõudmistega tegelema (küsitlused); 5. COP peab viima eesmärkide jagamiseni mitmete osapoolte vahel. (elanikud, teised institutsioonid, ühiskondlikud ja majanduslikud partnerid, kes piirkonnas tegutsevad). Politsei tegevused eesmärkide saavutamisel on olnud kohaloleku ja nähtavuse suurendamine, jalgsipatrull, lihtsa kontaktiloomise võimaluse pakkumine, ohvritele suurema abi pakkumine, ennetusprojektide läbiviimine, koostöö KOV-ga ja teistega jms. Provintsi tasandil on olemas ka avaliku korra ja turvalisuse komisjon.

Tegevuse hindamine ja analüüs.

Olulisteks kriteeriumiteks on elanike hinnang, provintsi avaliku korra ja turvalisuse komisjoni arvamus. Statistika kogumise viisi kohta andmed puuduvad.

► KREEKA**Olulisemad kogukonnakeskse tegevusega seotud strateeg. muutused.**

COP tegevusega seotud strateegiliste muutuste kohta andmed puuduvad.

Tegevusmeetodid ja eesmärgid.

Strateegia on suunatud rahva usalduse suurendamisele ja suhete parandamisele elanikega. Politseid püütakse lähendada rahvale ja tegutsemisel arvestatakse kohalike elanike vajadusi. Kasutatakse jalgsi patrullimist piirkonnas, et politseinikud teaks kohalikke inimesi ja probleeme. Politsei kohalolek ja sotsiaalne roll konkreetses piirkonnas on vajalikud elanikega tiheda koostöö väljarendamiseks. Põhiliseks infokanaliks kohalike elanikega on jalgsipatrullid ja kohalikud politseijaoskonnad. Kontaktid elanike ühendustega ja vabatahtlike organisatsioonidega ei ole veel pidevad, vaid põhinevad kindlate probleemide lahendamisel, kuid samas on koostöö arendamine eelnimetatud partneritega prioriteediks. Elanikud ei osale ise aktiivselt COP teostamisel, kuid on siiski infoallikaks. Erinevate politseiüksuste vaheline koostöö on oluline.

Tegevuse hindamine ja analüüs.

Tegevust hinnatakse ja kavandatakse piirkonniti info analüüsimise ja kuritegevuse statistiliste andmete kasutamise abil. Selle alusel tegeletakse riskirühmadega.

► IIRIMAA***Olulisemad kogukonnakeskse tegevusega seotud strateeg. muutused.***

On pikaajalised traditsioonid COP arendamisel. 1996. aastal määrati valitsuse poolt politsei [An Garda Siochana] tegevust korraldav töögrupp, kelle ülesandeks sai politseitöö kvaliteedi parandamine. Esimene töögrupi raport valmis 1998. aastal ja on alates sellest ajast ilmunud igal aastal.

Tegevusmeetodid ja eesmärgid.

COP tähendab peamiselt suhtlemist ja konsulteerimist. Tegevuse korraldamiseks tuleb identifitseerida kohalikud vajadused ja kommunikeerida kohalike poliitikute, kogukonna aktivistide ja liidrite, huvigruppide, elanike ühenduste, riiklike ja vabatahtlike organisatsioonidega. Seda tehakse vastaval foorumil. Tegevusmeetodid on välja kujunenud asjaomaste osapoolte vahelisest kollektiivsest kokkuleppest. Rakendatakse erinevaid projekte, mis seisnevad vastastikuse suhtlemise parandamises ja kogukonna liikmete kaasamise suuremal määral. Tegeletakse riskirühmade ja ühiskonna vähemusgruppidega (homoseksualistid, rahvusvähemused). Osaletakse erineva tasandi arengukomisjonides, mille eesmärgiks on majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise arengustrateegia väljatöötamine. Väga aktiivselt osaletakse tuntud kodanikualgatuse projektides (naabrivalve jms). On olemas spetsiaalsed klienteeninduskomisjonid, kuhu kuuluvad nii politsei esindajad kui ka KOV jt kogukonna esindajad. Plaanide koostamisse kaastakse ka teisi. Korraldatakse koosolekuid elanikele jms.

Tegevuse hindamine ja analüüs.

Andmed kuritegevuse ja muude intsidentide kohta koondatakse politsei ühtses andmebaasis PULSE, mille kaudu toimub olukorra analüüsimine. Oluline on kogukonna liikmete hinnang olukorrale. Seda saadakse foorumi, koosolekute ja üksikisikute kaudu. On aasta tegevuskavad, mille täitmist hinnatakse.

► HISPAAANIA***Olulisemad kogukonnakeskse tegevusega seotud strateeg. muutused.***

2000. aastal kinnitati politsei tegevuskava [Police Program], mille üks peamine eesmärk oli politsei lähendamine elanikele. Selle käigus toimusid organisatsioonilised muutused politsei teenuste detsentraliseerimiseks ja

moderniseerimiseks. See oli suunatud teenuse pakkumiseks lähtuvalt kohalikest vajadustest.

Tegevusmeetodid ja eesmärgid.

COP on rahvusliku politsei tegevusvaldkond (lisaks on veel olemas Guardia Civil). Politsei lähendamine rahvale seisneb teadete vastuvõtmises intsidentide kohta, elanike nõustamises, elanike ja teiste institutsioonide informeerimises politsei tegevusest ja võimalustest. Tegevus toimub piirkondlikul põhimõttel. Politsei kohalolekut suurendatakse, COP tegelevad erinevad spetsialiseeritud üksused (näiteks preventiivtöö COP meeskond, uurijate COP meeskond jne). Kodanike avaldustele ja probleemidele reageerimine on kordineeritud spetsiaalse üksusega. Ennetustegevusse kaasatakse erinevaid sotsiaalseid grupe. Osaletakse erinevates foorumites ja komisjonides, mis tegelevad turvalisusküsimustega. Teised üksused edastavad COP tegevust puudutava info vastavale üksusele. Kuritegude ennetamisel tehakse koostööd eraturvafirmadega. Projektide kaudu tegeletakse riskirühmadega. COP ametnike tööaega planeeritakse paindlikult ja lähtuvalt kohalikest vajadustest ning olukorrast. Teisest üksusest COP üksusse tulev politseiametnik läbib erikursuse.

Tegevuse hindamine ja analüüs.

Hindamise viiside kohta täpsed andmed puuduvad. Lähtuvalt eelmises lahteris toodud tegevustest on üheks oluliseks kriteeriumiks aga tegevuse vastavus elanike soovidele.

► SAKSAMAA

Olulisemad kogukonnakeskse tegevusega seotud strateeg. muutused.

1998. aastal võeti vastu otsus "Partnerlus suurema turvalisuse saavutamiseks linna- ja maakogukondades", mille eesmärgiks oli COP ideede rakendamine koostöö ja politsei struktuuri detsentraliseerimise kaudu.

Tegevusmeetodid ja eesmärgid.

Erinevates liiduriikides on töö korraldatud mõnevõrra erinevalt. Üldine eesmärk on aga politseid lähendada elanikele ja anda rohkem otsustusõigust kohalikele politseiüksustele, kes saaksid oma tegevust korraldada lähtuvalt kohalikest vajadustest. Oluline vastastikuse mõistmise vahend on dialoog elanikkonnaga. Kohalikud kriminaalpreventsiooni komisjonid, kuhu kuuluvad esindajad KOV-st, politseist, kohalikest klubidest, äride ühendustest, justiitsasutustest, koolidest, noorsooasutustest ja teistest institutsioonidest, on tugevdanud sidemeid elanikega. Politsei toetab ja osaleb mitmesugustes

kogukonna teatud sihtgruppidele suunatud projektides (noored, vanurid jne). Korraldatakse ka ühiskampaaniaid ja kasutatakse meediat. COP ei hõlma tänapäeval vaid riigiparaadi kasutuses olevaid meetmeid, vaid ka sotsiaal-, perekonna- ja koolivaldkonna meetmeid. Politsei tegutseb avatult ja kaasab COP planeerimisprotsessi kodanikke. Suhtlemine elanikega toimub vastuvõtuaegadel, mobiilsete nõustamisüksuste ja politseipunktide kaudu. Tegeletakse ka riskigruppidega, selleks on vastavate asutustega sõlmitud kokkulepped.

Tegevuse hindamine ja analüüs.

Kriminaalpreventiivtöö edukuse mõõtmine COP rakendamisel on piiratud, sest ei ole võimalik täpselt määratleda, palju kuritegusid jäi toime panemata näiteks politsei suurema kohaloleku tõttu. Turvatunde kasvamist ja üldist elukvaliteedi tõusu kogukonnas saab jälgida ja mõõta vaid hoolikalt läbimõeldud küsitluse kaudu.

► AUSTRIA

Olulisemad kogukonnakeskse tegevusega seotud strateeg. muutused.

Alates 1974. aastast on kriminaalpolitsei osutanud nõuandvat teenust, mis toimib kõikehõlmava infokanalina politsei/sandarmeeria ja avalikkuse vahel. 1993. aastal vastu võetud politseiseadus pani politseile kohustuse tõsta rahva hulgas valmisolekut ja võimet teadvustada endale ohte ja nii ennetada kuritegusid.

Tegevusmeetodid ja eesmärgid.

COP on politseitegevuse terviklik osa kõigis politseiüksustes (nii politseis kui ka sandarmeerias). On saanud üldlevinud normiks, et politsei teavitab elanikke oma tegevusest ja selgitab neile, kuidas iseennast kaitsta. Elanikega sidet pidava kontaktametniku koha loomine politseis suurendas rahva turvatunnet. Kontaktametnikud on kindlaks määratud politseinikud, kes lisaks oma põhiülesannetele on määratud abistama isikuid kindlas piirkonnas. Nad on saanud erikoolituse, mis võimaldab neil kohalikke probleeme ja elanike erinevaid vajadusi välja selgitada ning lahendusi otsida. Ametnikud tegelevad ka riskigruppidega ja osalevad erinevates töögruppides kohalike probleemide lahendamiseks. Koostööd tehakse ka koolides, vanemate ja õpetajate ühendustega. Luuakse kohalikke koostöövõrgustikke erinevate turvalisusega tegelevate asutuste ja avalikkusega. Politsei kohalolekut ja elanike turvatunnet suurendatakse jalgsi-, jalgratta ja motopatrullide sagedase kasutamiseega. See võimaldab personaalset kohtumist inimestega.

Tegevuse hindamine ja analüüs.

Hindamise kohta andmed puuduvad.

(allikad: Manual of Best Practices for Community Policing 2002; The European Union Law Enforcement Reference Manual 2003).

Esitatud võrdluses on esile toodud olulisemad seisukohad. Erinevate riikide eesmärgid ja tegevusi kogukonnakeskse politseitöö rakendamisel analüüsisid võib leida mitmeid sarnaseid seisukohti, mis läbivad enamiku riikide praktikat.

Seega võib välja tuua järgmised EL-i riikide kogemusest tulenevad soovituselised piirkondliku politseitöö korraldamiseks:

- piirkondliku politseitöö eesmärgiks peab olema politsei lähendamine elanikkonnale;
- piirkondliku politseitöö peamiseks sisuks on ennetav tegevus;
- politsei tegevus tuleb korraldada piirkondlikul põhimõttel ehk kogukonna liikmetega suhtlemise ja nende probleemidega kursis olemise eest piirkonnas peab vastutama konkreetne ametnik (see tagab politseiteenuse isikustatuse elaniku jaoks);
- piirkonna elanikul peab olema võimalikult lihtne pöörduda kohaliku politsei poole (peavad olema vastuvõtukohtad või politseipunktid kohalikele elanikele, samuti saab kasutada politsei infoliini, Interneti-lehte jms);
- politsei peab oma tegevust korraldama lähtuvalt kohaliku kogukonna vajadustest ja probleemidest, kusjuures prioriteediks on elanike turvatunnet enim häirivad probleemid (selleks tuleb elanikega ja organisatsioonidega suhelda, infot koguda ning analüüsida);
- politsei kohalolek ja nähtavus suurendab elanike turvatunnet;
- üks vajalikumaid ja tõhusamaid viise kontakti leidmiseks kohalike inimestega on jalgsipatrull piirkonnas (elanikel on võimalik lihtsaminipöörduda ja politseinik tutvub paremini olukorraga piirkonnas);
- kohalikul politseiüksusel peab olema suurem otsustusõigus ja vastutus kohalike probleemide lahendamisel;
- piirkondlike probleemide lahendamiseks tuleb teha koostööd KOV-ga, riiklike asutustega, sotsiaaltöötajatega, kohalike ettevõtjatega, vabatahtlike ühendustega, elanikega ja kõigi teiste institutsioonidega, kes saavad ja tahavad kohaliku elukeskkonna parandamiseks midagi ära teha (KOV on üks olulisemaid partnereid);
- otstarbekas on moodustada kohalikud turvalisuskomisjonid, mis alaliselt tegelevad erinevate kogukonna heaolu puudutavate probleemide lahendamise ja ühise tegevuse planeerimisega.

Vaadates neid Euroopa Liidu riikide seisukohti, võib eelmiste peatükkide alusel väita, et politsei on ka Eestis endale sarnased eesmärgid püstitanud, st et ollakse õigel teel. Probleemiks on aga see, et neid eesmärgid ei ole suudetud

veel täita. Näiteks ei kasutata õpiku koostaja arvates Eestis (peale Tallinna) eriti jalgsipatrulli või kui kasutatakse, siis ei tegutse piirkonnakonstaabel oma piirkonnas. Samuti on vähestes kohtades olemas turvalisuskomisjonid.

Püüdes kokku võtta riikide võrdluses (tabel 7) toodud töö tulemuslikkuse hindamise osa, saab öelda, et olulisemad kriteeriumid on kohaliku olukorda iseloomustavad statistilised näitajad ja kohalike elanike arvamus. Seda kinnitavad ka lisa käsitletavad politseijuhtide intervjuud. Elanike arvamus võib näiteks väljenduda osalemises kohalikus turvalisuse komisjonis, isikliku suhtlemise kaudu hinnangu koostajaga või siis uuringute käigus läbi viidud küsitluste abil. Nagu eelmistes peatükkides kirjeldatud, püütakse Eestis kasutada samu meetodeid. Keeruline on aga saada elanike üldist hinnangut endi turvatunde ja politseitegevuse kohta väikeses piirkonnas, sest üleriiklikes küsitlustes see ei eristu.

Kokkuvõtteks saab väita, et enamikus Euroopa riikides on astunud samme kogukonnakeskse politsei loomiseks. Üldistades erinevate riikide tegevusi ja eesmäärke, on need üldjoontes sarnased Eestis toimuvaga. Samas ei ole aga võimalik kahes riigis kasutada identset tegevusmudelit, sest kultuuriline, poliitiline ja õiguslik taust on erinev. Riike tuleb, nii nagu väiksemaid kogukondi, vaadata erinevalt. Iga riik peab teiste kogemuste kasutamisel oma erinevusi arvestama ja meetodeid oma oludele kohandama.



OLULINE TEADA: Politsei täpsemad tegutsemispõhimõtted on riigiti erinevad ja need on seotud kultuurilise, poliitilise ja õigusliku taustaga. Samuti on erinev kogukonnakeskse politseitöö rakendamine. Teiste kogemustest õppides ei saa ühtegi meetodit seda kohandamata üle võtta. Üldistades Euroopa riikide eesmäärke selle töömeetodi rakendamisel, on need sarnased Eesti omadega.

Ülesanne

1. Võrdle eelpool mainitud EL-i riikide kogemusele tuginevaid soovitusi olukorraga Eesti PPT korralduses. Milliste osas näed erinevusi tegeliku olukorraga? Miks need sinu arvates ei toimi? Mida teeksid nende ellu rakendamiseks?
2. Millise riigiga teeksid ise koostööd kogukonnakeskse politseitöö arendamisel Eestis? Põhjenda oma arvamust.

KOKKUVÕTE

Kogukonnakeskse töö arendamine on Eestis jätkuvalt aktuaalne, kuna käesoleval ajal toimub Eesti avalikus halduses palju erinevaid muudatusi, mille käigus püütakse leida efektiivsemaid meetodeid tasakaalustatud regionaalse arengu tagamiseks. Eestist on saanud Euroopa Liidu liige ning see eeldab ka politseitöö korraldamisel teiste liikmesriikidega sarnase suuna järgimist. Euroopas ja ka mujal maailmas pööratakse politseitöös varasemast enam tähelepanu kuritegude ennetamisele ja kogukonnale vajaliku abi pakumisele. Õpik käsitlebki kogukonnakeskse politseitööga seonduvaid mõisteid ning tegevuspraktikat Eestis ja teistes riikides. Selgub, et piirkondliku politseitöö eesmärgid on praktiliselt samad, mis mujal maailmas kasutatava meetodi "kogukonnakeskne politseitöö [*community policing*]" eesmärgid. Eesti keeles on küll raske leida päris täpset vastet sõnapaarile *community policing*. Samas kasutatakse teisteski riikides erinevaid mõisteid, kuid ingliskeelses erialases kirjanduses on kasutusel peamiselt eelnimetatud. Mõiste on pärit USA-st ja Ühendatud Kuningriigist ning omab laia tähendust. Tegemist on enam tegevusfilosoofia kui töömeetodiga, milles sisaldub erinevaid tegevusi. Ouline osa selles on elanikega suhtlemisel ja nende kogukonda enim häirivate probleemide lahendamisel. Teiste riikide praktika annab alust väita, et elanikega vahetu kontakti leidmisel on üks tõhusamaid meetodeid jalgsipatrull piirkonnas. Seda meetodit kasutatakse Eestis aga seni suhteliselt vähe. Piirkondliku politseitöö peamiseks eesmärgiks, nii nagu kogukonnakeskse politseitöö puhulgi, on probleemikeskse ja isikustatud politseilise teenuse osutamine kohalikul tasandil (konstaablipiirkonnas) ja koostöös kogukonnaga, et tagada turvalisem elukeskkond. Seda tõestas ka teiste riikide praktika analüüs.

Võib väita, et mõningaid piirkondliku politseitöö põhimõtteid kasutati politseitöö korraldamisel juba nõukogude ajal. Piirkondlikku politseitööd on alates 1990ndate aastate algusest püütud Eestis reguleerida Politseiameti mitme õigusaktiga. Olulise probleemina on püütud pidevalt lahendada konstaablite menetluskoormuse küsimust. Märkatav areng mujal maailmas kasutusel olevate põhimõtete rakendamiseks Eestis toimus 2001. aastal "Piirkondliku politseitöö juhendi" kinnitamisega politseipeadirektori poolt. Juhend töötati välja Soome autorite kirjutatud politseiõpikut kasutades. Pärast juhendi väljatöötamist on mitmed politseiasutused kasutanud erinevaid meetodeid oma töö korraldamiseks. Juhend andis muu hulgas võimaluse senisest enam rakendada meeskonnatööd. Esmakordselt püüti Eestis uurida kohalike elanike

suhtumist politsei tegevusse ja arvestada kogukonna vajadusi ning ootusi töö korraldamisel. On tõestatud, et nende meetodite kasutamine mõjub positiivselt politsei mainele ja tõstab elanike usaldust politsei suhtes. Eeltoodud meetodite kasutamine aga ei ole kõikjal veel täies ulatuses rakendunud.

Organisatsiooni struktuur, mis võimaldab kogukonnakeskse politseitöö toimimist, erineb nn "traditsioonilisest" politseiorganisatsiooni struktuurist. Üleminek kogukonnakesksele politseiorganisatsioonile eeldab teatud muutusi, mida takistavad müüdid ja väärkäsitlused politsei rollist ühiskonnas. Kogukonnakeskse politseitöö täielik rakendamine eeldab vastutuse ja õiguste delegerimist kohalikule tasandile, sest just kohalikud politseinikud oskavad kohalikku situatsiooni kõige paremini hinnata ning kogukonnale ootuspärast teenust pakkuda. Range hierarhia ei võimalda seda paraku teha. Juhi roll on olla toetajaks ja juhendajaks ning samas ka tulemuste hindajaks. Politsei peab pühenduma nende inimeste vajadustele, keda ta teenib. Kogukonnakeskne politseitöö tähendab ka koostööd kõigiga, kes turvalisuse tagamisele kaasa aidata saavad ja tahavad. Olulisim partner kohaliku turvalisuse tagamisel on kohalik omavalitsus. Politsei ei pea kõiki turvalisusega seotud probleeme ise lahendama, kuid ta peab olema initsiaatori rollis, kuna politsei on riigiorgan, kes vastutab avaliku korra ja turvalisuse tagamise eest ning tal on olemas andmed õiguskorra kohta ja eriteadmistega isikud. Koostöö tegemine aga eeldab usaldust politseinike vastu. Organisatsioon peab võtma omaks teatud põhi-väärtused ja eesmärgid ning arendama välja sobiva organisatsioonikultuuri. Kuritegude ennetamine on olulisem kui nende hilisem menetlemine. Eesmärgid peavad olema püstitatud probleemide analüüsist tulenevalt ning pikaajalised, kuna kogukonnakeskse politseitöö meetodid ei anna paraku kohe tulemust. Kogukonnakeskse politseitööga tihedalt seotud probleemikeskne tegevus Eestis veel eriti hästi ei toimi, kuna seda ei osata rakendada ja puudub ka sobiv analüüsi toetav andmetöötlussüsteem. Samuti tuleb edu saavutamiseks erinevate turvalisuse tagamisega tegelevate organisatsioonide eesmärgid omavahel kooskõlastada.

Kogukonnakeskse politseitöö oluliseks osaks on ka eesmärkide täitmise kontrolli süsteem. See koosneb kahest osast: organisatsioonisisene kontroll ja kontroll elanike poolt. Kontrollisüsteem ei saa keskenduda üksikutele näitajatele (näiteks kuritegevuse statistika, koostatud protokollid jms). See eeldab kogumi hindamist selliselt, et erinevaid aspekte vaadatakse koos. Oluliseks kriteeriumiks on kogukonna hinnang politseitööle. Selle saamine eeldab perioodilist kontakti kogukonnaga või tagasisidet. Tagasiside saamise üks võimalus on arvamusuuring, kuid juhtide isiklik kontakt elanikega aitab olukorrast samuti ülevaadet saada. Piirkondliku politseitöö korraldamine

erinevates Eesti politseiprefektuurides on hetkel üsna erinev, kuid samas on oluline, et eesmärkide püstitamise ja hindamise süsteem põhineks samadel alustel.

Käesolev õpik ei anna selle lugejale kõikehõlmavat teadmist kogukonnakeskse politseitöö olemusest ja rakendamisest, vaid see pakub sissejuhatavat materjali, mis omakorda aitab leida teed palju mahukamate ja põhjalikema teadmiseni selles valdkonnas. Samas võiksid saadud teadmised siiski olla abimaterjaliks kogukonnakeskse politseitöö valdkonnas toimetamisel. Õpik on küll mõeldud peamiselt politseiametnikele, kuid võiks olla huvipakkuv ka neile, kes peaksid osalema või tahaksid osaleda turvalisuse tagamisel kohalikul tasandil. Autor loodab, et selle abivahendi olemasolu ja kasutamine aitab kaasa üksteise mõistmisele ning koostöö arengule.

LISA

UURING POLITSEINIKE JA KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSTE LIITUDE ESINDAJATE TEADLIKKUSEST NING SEISUKOHTADEST PIIRKONDLIKU POLITSEITÖÖ KORRALDAMISEL

1. EMPIIRILISE UURIMUSE METOODIKA

Selgitamaks välja erinevate teemaga seotud valdkondade esindajate seisukohti ning teadlikkust piirkondliku politseitöö kohta, viis autor 2004. aastal läbi uuringud. Uuringute läbiviimiseks kasutati kahte meetodit:

1. Intervjuud

2. Ankeetküsitlus

Neid meetodeid kasutati järgmiste sihtgruppidega:

- intervjuud erinevate Euroopa riikide politseiüksuste juhtide ja spetsialistidega;
- intervjuud Eesti politseijuhtidega;
- intervjuud kohaliku omavalitsuse liitude (edaspidi KOV liit) juhtidega Eestis;
- piirkondlikku politseitööd tegevate ametnike ankeetküsitlus Eestis.

Kõigi uuringute puhul on tegemist valikuuringuga, st et valimi alusel saab teha teatud järeldusi üldkogumi kohta (Tiit & Möls 1997:14). Käesoleva töö autor taotles politseis uuringute läbiviimiseks loa vastavalt Politseiameti kehtestatud korrale uurimistööde kooskõlastamise komisjonilt. Luba anti 13. juulil 2004. Järgnevalt antakse põhjalikum ülevaade eeltoodud uuringute metodikast ning uuritavate valimist.

1.1. Intervjuude läbiviimise metodika ja valimi kirjeldus

Intervjuud viidi läbi kolme uuritavate sihtgrupiga:

1. Euroopa riikide politseiüksuste juhtide ja spetsialistidega, et saada ülevaade ja seisukohti kogukonnakeskse politseitöö korraldamisest erinevates riikides;
2. Eesti politseijuhtidega, et saada ülevaade ja seisukohti piirkondliku politseitöö korraldamisest Eesti erinevates piirkondades;

3. KOV liitude esindajatega, et saadas ülevaade nende teadlikkusest ja suhtumisest piirkondliku politseitöö korraldamisse Eesti erinevates piirkondades. Intervjuu oli struktureeritud (intervjuude läbiviija kasutas varem ettevalmistatud küsimusi) ja toimus vahetult autori isikliku vestluse vormis intervjuueeritavaga. Osa küsimusi muutus intervjuu käigus, vajadusest intervjuueeritava mõtet täpsustada. Vestlused salvestati digitaalselt diktofonile ning hiljem kirjutati teksti kujul ümber. Küsimused hõlmasid kõigil kolmel sihtgrupil samu valdkondi. Intervjuude eesmärgiks oli saada andmed nii Eesti kui ka välisriikide politseijuhtide seisukohtadest piirkondliku politseitöö olemuse ja selle korraldamise kohta ning andmed Eesti KOV esindajate seisukohtade kohta samas küsimuses. Intervjuueeritavate puhul oli tegemist väikese valimiga - intervjuud viidi läbi nn võtmerespondentidega. Neid kasutatakse siis, kui uuringu objektiks ei ole populatsioon tervikuna, vaid mõjukatest liikmetest koosnev alagrupp (Hess, Markson & Stein 2000:27). Kõigilt intervjuueeritavalt küsiti enne intervjuu läbiviimist suuline nõusolek intervjuu avaldamiseks nimeliselt uurimuse raames, millega kõik ka nõustusid. Autori analüüsis tulemusi intervjuudest leitud tema arvates olulisemate märksõnade kasutamise kaudu.

Intervjuud Euroopa riikide politsei esindajatega

Esimesed intervjuud viidi läbi ajavahemikul 14.06.2004 – 18.06.2004 Tamperes. Läbiviidud intervjuude hulga määras seega oluliselt piiratud ajavahemik. Intervjuueeritavateks olid peamiselt erinevate Euroopa riikide politseiüksuste juhid ja mõned valdkonna muud eksperdid. Intervjuueeritavad püüti valida põhimõttel, et neil oleks olemas üksuse juhi kogemus. Valimisse sobisid ka need, kes hetkel juhina ei töötanud, kuid omasid siiski vastavat kogemust varasemast perioodist. Valimi moodustumise aluseks olid kogukonnakeskset politseitööd puudutaval rahvusvahelisel seminaril osalejad, kes esindasid seal oma riiki. Tegemist oli Euroopa Politseikolledži (CEPOL) korraldatud seminariga “Moving Forward With Community Policing in Europe”, kus olid koos Euroopa riikide selle valdkonna politseijuhid ja spetsialistid. uurimuse autor püüdis valimisse saada erineva suurusega riikide esindajaid erinevatest Euroopa piirkondadest, mis annaks võimaluse teha üldistusi ja leida erisusi erineva kultuurilise taustaga regioonides. Oluliseks valimi kujunemise teguriks oli intervjuueeritavate nõusolek. Valimisse planeeriti ka Soome politsei esindaja intervjuu, kuid selle läbiviimiseks ei leitud paraku intervjuueeritavale sobivat aega.

Intervjuud viidi läbi inglise keeles. Küsimused puudutasid kogukonnakeskse politseitöö mõistet ja selle korraldamist vastavas riigis. Kuna intervjuueeritavate inglise keele oskus oli erineva tasemega, siis tuleb seda ka tulemuste ana-

lüüsimisel arvesse võtta.

Intervjuud viidi läbi järgmiste isikutega:

	Riik	Politseiasutus	Ametikoht	Nimi
1.	Saksamaa	Berlin Police Service	Polizeioberrat	Christian Matzdorf
2.	Saksamaa	Police Presidency Hagen	Polizeioberrat	André Konze
3.	Taani	Københavnns Politi	Vicepolitikommisær	Nils Gert Dehlendorff
4.	Iirimaa	Garda Community Relations	Superintendent	Michael Feehan
5.	Holland	Regiopolitie Zuid-Holland-Zuid	Comissioner	John Van Paasschen
6.	Norra	National Police College	Superintendent	Maren Eline Kleiven
7.	Luksemburg	Police District of Grevenmacher	Deputy Director	Thierry Jehr
8.	Sloveenia	Police Directorate Maribor	Head of Uniformed Pol	Danijel Lorbec
9.	Prantsusmaa	Police Nationale, Paris	Superintendent	Emanuelle Erdual
10.	GB	Scottish Police College	Sergant, Progr.Coordinator	Alan Gibson

Intervjuud Eesti politseijuhtidega

Intervjuud Eesti politseijuhtidega viidi läbi ajavahemikul 20.09.2004 – 18.10.2004. Valim moodustati põhimõttel, et selles oleks esindatud piirkondliku politseitöö korraldamisega seotud politsei tippjuhid ja territoriaalse üksuse juhid. Valimisse planeeriti autori poolt politseipeadirektor, kõik politseiprefektid ning igast prefektuurist ühe territoriaalse struktuuriüksuse juht. Selline valim on piisavalt esinduslik, et anda edasi andmeid politseijuhtkonna seisukohtadest üle kogu riigi. Uuringu läbiviijal ei õnnestunud intervjuuerida Ida politseiprefekti, sest viimase hõivatuse tõttu ei leitud intervjuuks sobivat aega. Intervjuud viidi läbi järgmiste juhtidega:

1. Politseipeadirektor Robert Antropov
 2. Põhja Politseiprefektuuri politseiprefekt Raivo Küüt
 3. Põhja Politseiprefektuuri Põhja politseiosakonna ülemkomissar Einar Lillo
 4. Lõuna Politseiprefektuuri politseiprefekt Aivar Otsalt
 5. Lõuna Politseiprefektuuri Tartu politseiosakonna ülemkomissar Indrek Koemets
 6. Lääne Politseiprefektuuri politseiprefekt Kalle Laanet
 7. Lääne Politseiprefektuuri Paide politseijaoskonna ülemkomissar Priit Suve
 8. Ida Politseiprefektuuri Jõhvi politseiosakonna ülemkomissar Ain Kruuse
- Intervjuul esitatavad küsimused olid sarnased eelnimetatud intervjuuga. Küsimuste struktuuri muudeti lähtuvalt ametikoha spetsiifikast politseipeadirektori intervjuu jaoks.

Intervjuud kohaliku omavalitsuse esindajatega

Intervjuud kohaliku omavalitsuse üksuste liitude esindajatega viidi läbi ajavahemikul 16.09.2004 – 11.10.2004. Valim moodustati põhimõttel, et oleks esindatud kõigi politseiprefektuuride tööpiirkonnad. Lisaks intervjueriti ka

üleriigiliste omavalitsusliitude (edaspidi OL) esindajaid (Eesti Maaomavalitsuste Liit ja Eesti Linnade Liit). Valimi moodustamisel arvestati ka geograafilist paiknemist ja sotsiaalset olukorda. Eesmärgiks oli saada KOV seisukohad piirkondliku politseitöö osas võimalikult erinevatest piirkondadest. Valimisse oli algselt planeeritud Tartumaa Omavalitsusliidu ja Tallinna Linnavolikogu esindajad, kuid nendega ei õnnestunud uuringu läbiviimise ajal kontakti saada. Uurimuse autori arvates on intervjueeritavate valim piisav, et teha järeldusi KOV üldiste seisukohtade osas Eestis, sest enam kui pooled omavalitsusliidud olid esindatud ja lisaks sellele olid valimis üleriigiliste omavalitsusliitude esindajad. KOV liitude esindajateks valiti intervjuude läbiviimisel nende juhatuste esimehed, kuna tegemist oli samaaegselt ka KOV üksuse juhtidega. See võimaldas saada arvamust konkreetse valla või linna näidete kaudu. Valimis olid esindatud järgmiste KOV liitude ja üksuste juhid (sulgudes on märgitud juhatuse esimehe staatus konkreetsetes omavalitsusüksuses ning lõppu on lisatud ka politseiprefektuur - edaspidi PP, mille tööpiirkonda vastav üksus jääb):

1. Pärnumaa Omavalitsusliit (Paikuse vallavanem Kuno Erkman) – Lääne PP
 2. Järvamaa Omavalitsusliit (Koeru vallavanem Jaago Kuriks) - Lääne PP
 3. Saaremaa Omavalitsusliit (Leisi vallavanem Mart Mäeker) - Lääne PP
 4. Harjumaa Omavalitsusliit (Raasiku vallavanem Andre Sepp) – Põhja PP
 5. Lääne-Virumaa Ühisomavalitsus (Väike-Maarja vallavanem Olev Liblikmann) – Ida PP
 6. Ida-Virumaa Omavalitsusliit (Kohtla Vallavolikogu esimees Arno Rosman) – Ida PP
 7. Võrumaa Omavalitsusliit (Võru vallavanem Ülo Tulik) – Lõuna PP
 8. Viljandimaa Omavalitsusliit (Tarvastu vallavanem Jaan Lukas) - Lõuna PP
 9. Eesti Maaomavalitsuste Liit (Urvaste vallavanem Kurmet Mürsepp) - Lõuna PP
 10. Eesti Linnade Liit (Kuressaare linnapea Jaanus Tamkivi) - Lääne PP
- Intervjuul esitatavad küsimused sarnanesid valdkonniti eelmistel intervjuudel kasutatutega (erinevused tulenesid omavalitsuse erinevast suhtest piirkondliku politseitööga).

1.2. Piirkondlikku politseitööd tegevate konstaablite ankeetküsitluse meetodika ja valimi kirjeldus

Ankeetküsitlus viidi läbi kirjalikult septembris 2004. Küsimustikud edastati koos vastajate nimekirjade ning juhistega valimite kasutamise kohta personalitöötajate kaudu kõigile politseiprefektuuridele. Küsimuste püstitamisel püüti need esitada nii, et need oleksid võimalikult lähedased intervjuudel kasutatud küsimustele. See annab võimaluse võrrelda reapolitseinike seisukohti juhtide omadega. Autor koostas küsimustiku, kasutades kahte tüüpi küsimusi:

1. kinnised küsimused, mille puhul tuli valida vastaja arvates sobivaim(ad) valikvastus(ed). Kui loetelus puudus vastaja arvates sobivaim variant, siis võis selle ise lisada.
2. avatud küsimused, mille puhul paluti vastajal ise välja kirjutada tema arvates "õigeim" vastus märksõnadena.

Avatud küsimusi kasutati ankeetküsitluses seetõttu, et käesoleva uurimuse autor eeldas seeläbi saada rohkem vastajate isiklike seisukohti piirkondliku politseitöö olemuse kohta. Kinniste küsimuste puhul on vastaja suunamise risk suurem, st küsimustiku koostaja võib etteantud valikutega vastuseid enam suunata. Küsimustik koosnes 20 küsimusest ja selle lõpus oli võimalik avaldada ka oma arvamust vabas vormis. Lisandusid sotsiaaldemograafilised andmed vastaja enda kohta.

Küsitletute valim moodustus lihtsa juhusliku valiku printsiibil. Politseiprefektuurides eeldatavasti piirkondliku politseitööga tegelevatest ametnikest koostati koostöös kohaliku personalitalitusega tähestikuline nimekiri (juulikuu seisuga 2004) ja nimekirja alusel valiti välja iga viies ametnik. Kui sellele ametnikule ei olnud võimalik tema puudumise tõttu küsimustikku täitmiseks edastada, siis tuli küsitletavate hulka arvata talle nimekirjas eelnev ametnik. Kui ka seda ametnikku ei olnud, siis tuli küsimustik täitmiseks anda esmalt valitud isikule nimekirjas järgnevale ametnikule. Selline valiku printsiip pidi tagama vastajate hulgas ca 1/5 (n=108, kus n on isikute arv valimis ehk valimimaht) kõigist piirkondlikku politseitööd tegevaist konstaableist ja hõlmama selles võimalikult laialdast vastajate jaotuvust (erineva staaži, vanuse ja ametikohaga).

Ankeetküsitluse vastamismäär oli 82% (n=90). Tagastatud küsimustike osakaal arvestuslikust Eesti piirkonnakonstaablite arvust oli 17% (tabel 1).

Politseiasutus	Laekunud küsimustikke		Piirkonnakonstaablid*	Vastanute osakaal
	arv	%	Arv	%
Põhja Politseiprefektuur	27	30%	159	17%
Lõuna Politseiprefektuur	14	16%	125	11%
Lääne Politseiprefektuur	28	31%	155	18%
Ida Politseiprefektuur	21	23%	103	20%
Kokku	90	100%	542	17%

Tabel 1. Täidetud küsimustike laekumine prefektuuridest ja vastanute osakaal

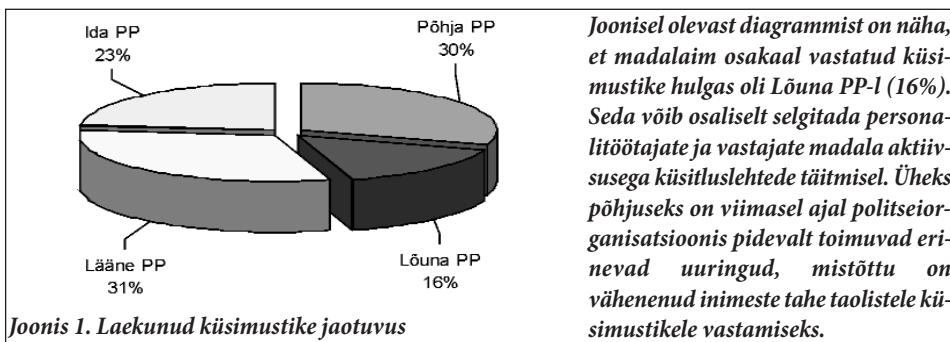
*(*täidetud piirkonnakonstaablite kohtade arv seisuga 01.07.2004 Politseiameti andmetel)*

Valim on autori arvates piisavalt suur ja see võimaldab teha piirkonnakonstaablite seisukohtadest järeldusi kogu riigi tasandil. Tabelist 1 selgub, et territoriaalsete üksuste kaupa on valim igal pool suhteliselt väike ($n < 30$). Kui valim on väike, siis võivad keskväärtus ja standardhälve tugevasti varieeruda ehk vea tõenäosus on suurem.

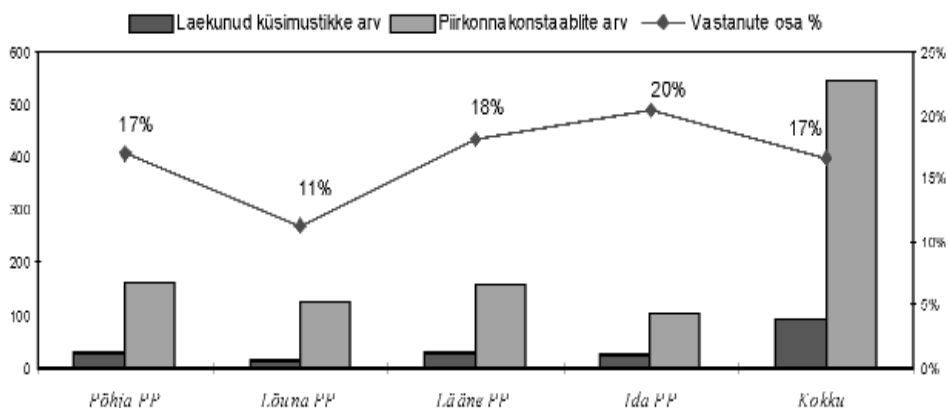
Vastanute hulgast oli kõrgeim osakaal (joonis 1) Lääne Politseiprefektuuril (31%), mis on põhjendatav kahe asjaoluga:

- piirkonnakonstaablite protsentuaalne osakaal võrreldes teiste ametnikega on Lääne PP-s kõrgem kui mujal;
- küsitluse läbiviija töötab ise selles asutuses, mis annab paremad võimalused küsitluslehtede täitmise korraldamiseks ja kogumiseks.

Joonisel olevast diagrammist on näha, et madalaim osakaal vastatud küsimustike hulgas oli Lõuna PP-l (16%). Seda võib osaliselt selgitada personalitöötajate ja vastajate madala aktiivsusega küsitluslehtede täitmisel. Üheks põhjuseks on viimasel ajal politseiorganisatsioonis pidevalt toimuvad erinevad uuringud, mistõttu on vähenenud inimeste tahe taoliste küsimustikele vastamiseks.



Kõige madalam (11%) oli vastanute osakaal kõigist piirkonnakonstaablitest Lõuna Politseiprefektuuris ja kõige kõrgem (20%) oli see näitaja Ida Politseiprefektuuris (joonis 2).



Joonis 2. Küsitletud piirkonnakonstaablite osakaal

Küsitluse käigus saadud andmed kanti arvutisse, kus neid statistikaprogrammi SPSS 10.0 for Windows abil töödeldi. Vabade vastuste juures kasutati eelnevat sisuanalüüsi ning need liigitati autori poolt erinevate märksõnade alla. Töödeldud andmete alusel tegi autor edasise analüüsi.

2. UURIMISTULEMUSED JA NENDE ANALÜÜS

2.1. Küsitletavate sotsiaaldemograafilised tunnused

Intervjuud

Intervjueeritavate sihtgruppide peamiseks sotsiaaldemograafilisteks tunnusteks olid vanus ja staaž (tabel 2). Kokku intervjueeriti 8 politseijuhti Eestist, 10 politseijuhti ja politseispetsialisti Euroopast ning 10 KOV esindajat Eestist. Kõigi intervjueeritavate gruppide keskmine tööstaaž oma valdkonnas oli üle kümne aasta. Seega on tegemist piisavat kogemust omavate isikutega.

<i>Intervjueeritav sihtgrupp</i>	<i>Isikute arv</i>	<i>Keskmine vanus</i>	<i>Vanuse vahemik</i>	<i>Keskmine staaž</i>	<i>Staaži vahemik</i>	<i>Keskm. staaž politseijuhina</i>
Politseijuhid Eestis	8	37	31-42	13	8-18	7
Politseijuhid Euroopas	10	39	27-50	18	7-30	6
KOV esindajad	10	43	33-52	10	8-17	-

Tabel 2. Intervjueeritud isikute hulk, vanus ja tööstaaž

Politseijuhtide keskmine juhistaaz oli üle 6 aasta. Küsitletud Eesti politseijuhtidest omasid enam kui pooled (5 ametnikku 8-st) juhistaazi 6 ja enam aastat, kusjuures kahel neist oli staaž üle 12 aasta. Küsitletud Euroopa riikide ametnike keskmine staaž eestvedajana oli mõnevõrra väiksem – kuid ka nende hulgas omasid pooled 6 ja enam aastat juhistaazi, kusjuures kolm ametnikku olid 10 aastat juhid olnud. Üks ametnik ei olnud ise politseijuhi tööd teinud (Norrast). Tema töö seisnes politseinike väljaõpetamises politseiakadeemias. Üldine staaž politseis jagunes aga vastupidiselt. Küsitletud välisriikide ametnikest oli 70% töötanud politseis 14 ja enam aastat ning 5 neist olid tööl olnud 20 ja enam aastat. Eesti juhtide tööstaaž jäi suuremas osas 10 ja 18 aasta vahele. Eestit iseloomustab ka juhtide suhteliselt madal keskmine vanus – 7 neist olid 30 - 40 aasta vanused. Euroopa ametnike puhul oli üks küsitletutest alla 30-aastane ja 4 olid üle 43-aastased. Lisaks iseloomustab intervjueeritute valimeid ka see, et Eesti politseiametnikest poolte puhul oli tegemist kõrgemal juhtimistasandil olevate isikutega (tippjuhid), Euroopa riikide ametnike puhul oli aga peamiselt tegemist keskastme juhtidega (mingi kindla struktuuriüksuse juhid).

Intervjueeritud KOV liitude juhid olid keskmiselt vanemad (43) kui politsei-

juhid. Töö KOV-s oli keskmiselt kestnud 10 aastat, kusjuures pooled neist olid tegelenud selle valdkonnaga 10 ja enam aastat. Seega on nad selle aja jooksul suutnud omandada piisavalt kogemusi ja peaks olema kursis ka politsei tegevusega kohapeal.

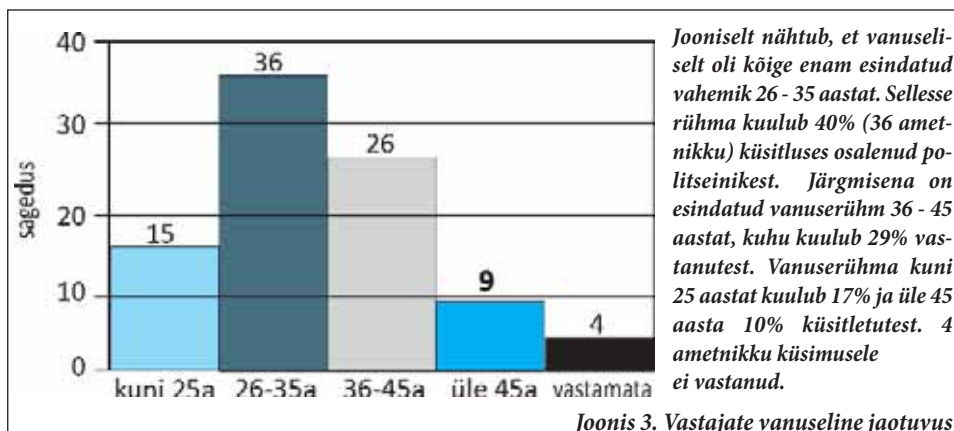
Piirkonnakonstaablite ankeetküsitlus

Täidetud või osaliselt täidetud küsitluslehti laekus autorile tagasi 90. Ametnikelt peeti käesoleva uurimuse raames vajalikuks küsida andmeid järgmiste sotsiaaldemograafiliste näitajate kohta:

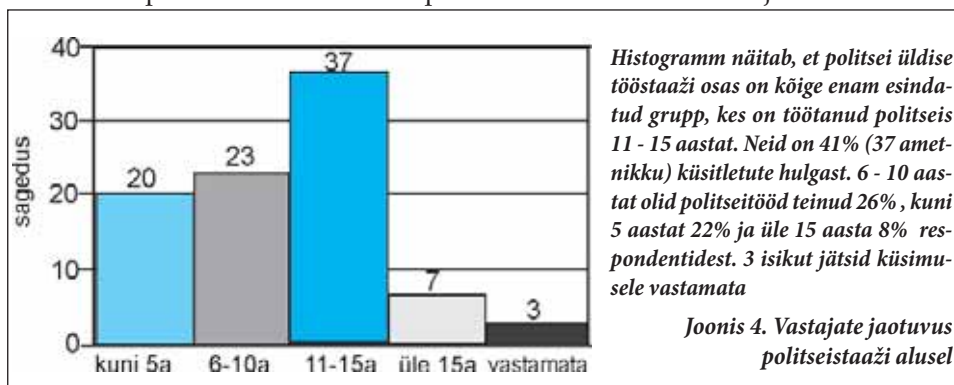
- vanus
- tööstaaž
- tööstaaž piirkonnakonstaablina
- ametikoht

Lisaks küsiti andmeid tööpiirkonna kohta territoriaalse struktuuriüksuse tasandini (millises politseiosakonnas/jaoskonnas vastaja töötab).

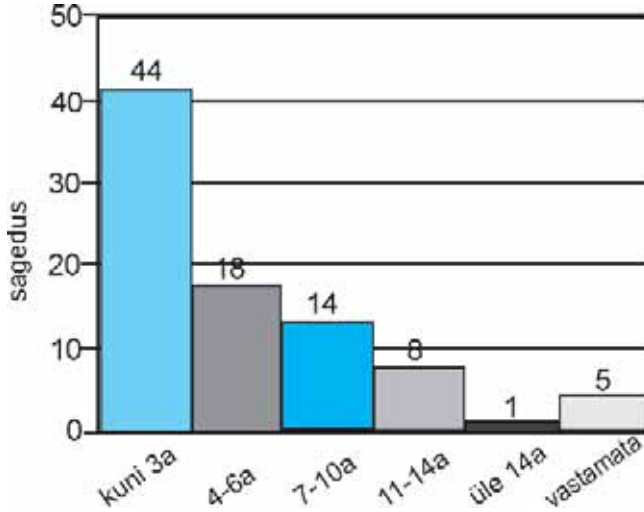
Küsitletud piirkonnakonstaablite vanuselist jaotuvust näitab histogramm joonisel 3.



Küsitletud piirkonnakonstaablite politseistaazi iseloomustab joonis 4.



Küsitletud politseinike staaži piirkondliku politseitöö tegijana kajastab joonis 5.

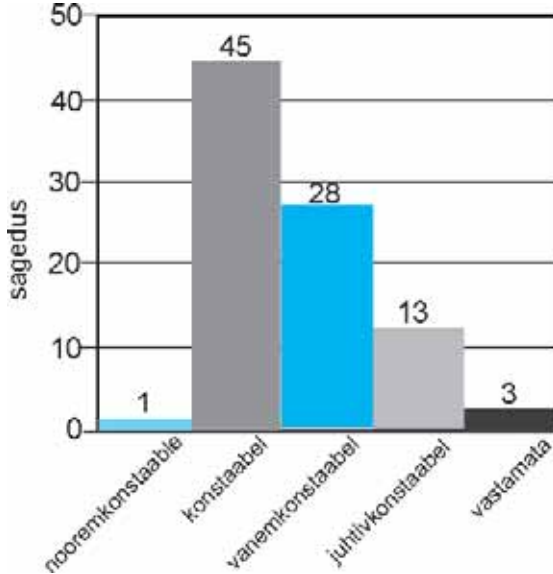


Jooniselt on näha, et küsitletute hulgas oli kõige enam politseinikke, kes olid piirkondlikku politseitööd teinud kuni 3 aastat: 44 ametnikku ehk 49%. Teise grupi (20%) moodustasid 4 - 6 aastat selle valdkonnaga tegelejad ametnikud. 7 - 10 aastast kogemust omasid ligi 16%, 11 - 14 aastast kogemust 9% ja üle 14 aastast kogemust vaid 1% politseinikest. 5 isikut küsimusele ei vastanud.

Joonis 5.

Vastajate jaotuvus piirkonnatöö staaži alusel

Piirkonnakonstaablite jagunemist ametikohtade järgi selgitab joonis 6.



Nagu joonisest selgub, oli küsitletud piirkonnakonstaablite hulgas kõige enam konstaabli ametikohal töötavaid politseinikke. Neid oli 45 ehk pool kõigist küsitletutest. Vanemkonstaabli ametikohal töötas 31% ja juhtivkonstaabli ametikohal 14,5% politseinikest. 1 ametnik oli nooremkonstaabli ametikohal ja 3 jättis küsimusele vastamata.

Joonis 6.

Vastajate jaotuvus ametikoha järgi

Tehes kokkuvõtte ankeetküsitluses osalenud piirkondlikku politseitööd tegevate politseinike sotsiaaldemograafilisest profiilist, võib väita, et kõige enam on esindatud 26 - 36 aasta vanused, 6 - 15 aasta pikkust politseitööstaaži ja

kuni 3-aastast piirkonnakonstaabli staaži omavad politseiametnikud. Pooled kõigist küsitletud ametnikest töötavad konstaabli ametikohal. Uurimusest selgub, et vaatamata küllalt pikale üldisele politseistaažile on piirkonnakonstaablina töötatud suhteliselt vähe aega. Seda tuleb järgnevate seisukohtade analüüsimisel arvestada.

2.2. Küsitletavate seisukohad ja teadlikkus piirkondliku politseitöö olemusest

Käesolevas alapeatükis käsitletakse uuritavate sihtgruppide seisukohti ja teadlikkust piirkondliku politseitöö olemusest, selle eesmärkidest, tegevustest ja korraldamise erisustest piirkonniti.

Intervjueeritud politseijuhid nii Eestis kui ka välisriikides olid piirkondliku politseitöö (PPT) või community policing (COP) eesmärkide ja olemuse osas suhteliselt sarnastel seisukohtadel. Esmalt vaadeldakse mõne Eesti politsei tippjuhi (politseiasutuste juhid) seisukohti. Intervjueerija esitas küsimuse: “Mida mõistate piirkondliku või kogukonnakeskse politseitöö all ja mis on selle meetodi põhieesmärgiks?” Politseipeadirektor Robert Antropov rääkis piirkondliku politseitöö eesmärkidest järgmiselt:

“Kui tahame olla efektiivsed kuritegude ennetamises ja avastamises, siis suur osa selles põhinebki piirkondlikul politseitööl. Ennetustöö puhul, kui konstaabel tunneb kohalikke noori, koole, suhtleb aktiivselt KOV-ga, siis on tal kõige suurem roll mängida, et noortest ei kasvaks pätid. Kuritegude avastamisel on info asjaoludest ja isikutest sõltuv konstaabli kogutud teabest, on see siis jälitusteave või menetlusteave – sealt kõik algab.

Kokkuvõttes võib öelda, et ükskõik, kui tugevad ja head on keskasutused (keskkriminaalpolitsei või keskkorraldus), määravaks jääb politsei efektiivsusel ikkagi piirkondliku politsei töö. Vale on arvata, et konstaabel on kõige kaugem, kõige madalam kõige väheolulisem politseitöö lüli.

Kui rääkida organiseeritud kuritegevusest, korrupsiooni vastu võitlemisest, terrorismist, siis siin peavad just kohalikud konstaablid olema need kõrvad ja silmad isikute osas, kust tuleb esmane info, ja sealt algab võitlus organiseeritud kurjategijate grupeeringute vastu.” (Väljavõte R. Antropovi intervjuust).

Üldistades eeltoodud arvamust, võib välja tuua järgmised olulisemad mõtted: piirkondliku politseitöö peamine eesmärk tegevuste osas on ennetada kuritegusid, koguda ja omada informatsiooni teatud piirkonnas kohalikul tasandil. Politseiprefekt Raivo Küüt toob PPT sisu välja üldisemalt:

“Piirkondliku politseitöö all mõistan politseiteenuse osutamist piirkondlikul printsiibil. Politseiniku personaalne vastutus iga Eesti maalapi eest.” (Väljavõte R. Küüdi intervjuust).

Selles on tugevalt rõhutatud politseiteenuse isikustamise idee. Politseiprefekt Kalle Laanet sõnastab PPT olemuse ja eesmärgid järgmiselt:

“Politseitegevust arendatakse teatud määratletud piirkonnas - on punkt üks. Eesmärgiks oleks eelkõige tunda piirkonna riske, mis võiksid viia kuritegevuseni, isikuid, kes võivad toime panna õigusrikkumisi ja neid riske koostöös kohaliku omavalitsusega maandada. Eelkõige politseitöö, mis puudutab just kogukonnakeskset tööd, kriminaalpolitsei tegevus on hoopis teisejärguline. Kogukonnakeskne ongi see, et politseinik asub kogukonna sees, suhtleb aktiivselt kogukonna liikmetega, kogub informatsiooni, annab nõu, abistab, samaaegselt kogub informatsiooni.” (Väljavõte K. Laaneti intervjuust).

Selles arvamuses on eraldi eesmärgina (erinevalt eelnevaist) välja toodud probleemide lahendamist (ehk riskide maandamist). Politseiprefekt Aivar Otsalt aga sõnastab mõiste nii:

“Piirkondlik politseitöö konstaablitööna tähendab ilmselt seda, et politsei peab olema kohal igas mitte niivõrd haldusüksuses kui võrd vastavalt piirkonnale. Täna ei saa seda siduda kindlate haldusüksustega, pärast reformiga 17 prefektuurilt neljale piirkonnale üleminekut. Me oleme kaotanud ära maakondlikud ja valdade piirid, mis ei tähenda, et suuremad kogukonnad pole meie jaoks kaardistatud. Tegelikult tuleb pakkuda igale haldusüksusele igakülgset politseiteenust vastavalt sealsele vajadusele. /.../ Lisaks preventsoonile ja tõkestamisele on konstaabli ülesandeks ka avastamine. /.../ Konstaablitöös tuleb välja kõige rohkem preventiivne roll, side kohaliku elaniku ja politsei vahel. Temalt saame teada igapäevasuhtlemise kaudu, mida tädi Maali külast meilt saada tahab, või kuidas Maali teada saab, kui turvalises riigis ta elab, mida politsei pakkuda suudab. Konstaabel on side selle keskkonnaga, elab ise selles kogukonnas./.../ ootused ja info kogukonnalt konstaablile on vägagi erinevad, mida varem ei tunnetanud, kui eraldi prefektuurid olid.” (Väljavõte A. Otsalt intervjuust).

Ka selles arvamuses on ühe eesmärgina ära toodud isikustatud teenus ehk PPT konstaabli kaudu toimub peamine kontakt ja suhtlemine kogukonnaga ning selle vajaduste teadasaamine, kusjuures rõhutatakse nende erinevust. Kõrvutades tippjuhtide seisukohti keskastme juhtide omadega (territoriaalsete üksuste juhid) eeltoodud küsimuse osas, võib sealt leida üldjoontes samad mõtted (A. Kruuse, E. Lillo, I. Koemetsa, P. Suve intervjuu). Kokkuvõttes võib Eesti politseijuhtide intervjuudest autori arvates välja tuua järgmised PPT mõistet ja eesmärke iseloomustavad märksõnad (sulgudes seisukohtade esinemise sagedus vastavalt tippjuhtide ja keskastme juhtide vastuses):

- isikustatud politseiteenuse osutamine kindlas piirkonnas (3+2=5)
- kohaliku info valdamine (3+2=5)
- kohalike elanike vajaduste arvestamine (1+3=4)
- ennetustegevus (2+1=3)
- koostöö KOV või kogukonnaga (2+1=3)
- kohalike probleemide lahendamine (1+1=2)
- turvalisuse tagamine (1keskastme juht)

Kolm esimest märksõna olid nende jaoks kõige olulisemad. Veidi üllatav on probleemikeskse politseitöö vähene mainimine, vaid kaks juhti tõi selle eraldi välja. Samas tuleb arvestada, et tegemist oli esimese küsimusega intervjuus ning paljudes vastustes oli üldisi mõisteid, mille all vastajad võisid seda silmas pidada. Hilisemates küsimustes seisukohad täienevad.

Küsimusele: “Kas piirkondlik politseitöö toimib Teie üksuses ja Eestis tervikuna?” vastasid juhid, et enamasti toimib mingil määral. Samas tõdesid praktiliselt kõik juhid, et arenguruumi on veel piisavalt. Politseipeadirektor R. Antropov hindas toimimist järgmiselt:

“Viimane uuring näitas, et konstaablid ise olid teadlikud oma rollist politseis, vajadustest ja ülesannetest u 50% ulatuses. See tähendab, et kasutame piirkondliku politsei võimalustest umbes pool, töötame poole efektiivsusega. Selleks on kaks põhjust:

Esimene – kuidas oleme õpetanud piirkondliku politseitöö põhimõtteid koolis, kus olid rõhuasetused.

Teiseks – juurutades nii põhimõttelist muudatust politseitöös, kus tuleb üks valdkond – korrakaitse - täielikult ümber struktureerida, leida uus töönišš, harjuda uute tööülesannetega, selleks on vähe aastast-kahest, on vaja generatsiooni vahetust. Kui me oleme poolel teel ja hiljuti polnud mitte kuskil, siis liigume päris hea tempoga. Eriti kui sellest palju räägitakse ja ka haridussüsteemis väärtustatakse piirkondliku konstaablit kui spetsialisti, siis oleme õigel teel.” (Väljavõte R. Antropovi intervjuust).

Mittetäieliku toimimise põhjustena toodi välja erinevaid asjaolusid (ressursiga seonduvad, ametnike oskuste ja arusaamisega seonduvad). Neid analüüsitakse edaspidi PPT korraldamise probleeme ja takistusi käsitlevas alapeatükis.

Vaadates teiste riikide seisukohti eesmärkide küsimuses, võib väita, et on nimetatud samu asju, kuid rõhuasetused on veidi erinevad. Intervjuueerija esitas küsimuse: “Mida Te mõistate community policing all ja mis on selle põhieesmärgiks Teie riigis?” Vastuseid analüüsides olid Euroopa riikide politseinike intervjuudes peamised märksõnad (ja nende esinemise sagedus) järgmised:

- koostöö KOV või kogukonnaga (5)
- isikustatud politseiteenuse osutamine, kontakt elanikega (5)
- kohalike probleemide lahendamine (5)
- turvalisuse või turvatunde tagamine (5)
- kohaliku info valdamine (4)
- usalduse tõstmine ja politsei lähendamine (4)
- ennetustegevus (2)
- nähtavuse suurendamine (1)
- kohalike vajaduste arvestamine (1)

Eeltoodud intervjuudest käsitles oma seisukohas COP sisust ja eesmärkidest kõige rohkem erinevaid märksõnu Šotimaa esindaja Alan Gibson. Nagu eelmistes peatükkides juttu oli, on Suurbritannia koos Ameerika Ühendriikidega COP kontseptsiooni arendamisel ühed kõige pikaajalisema kogemusega riigid. Euroopa spetsialistid hindavad kõrgelt Šotimaa kogemusi, mistõttu ka justatakse selle riigi esindaja seisukohta järgnevalt põhjalikumalt:

“Kogukonnakeskne politseitöö Šotimaal tähendab üldist turvatunnet, nähtavat politseitegevust, see tähendab kohalikke lahendusi kohalikele probleemidele, see tähendab kohalikele elanikele võimalust identifitseerida, kes on nende politseinik ja võimalust temalt abi küsida. Kuidas defineerida kogukonnakeskset politseitööd? Meie riigis on kogukonnakeskset politseitööd alati vaadatud kui midagi, mis edendab kaitstust ja turvalisust inimeste jaoks, kes elavad, töötavad või reisivad ühes piirkonnas. Mis on kogukonnakeskse politseitöö eesmärk? See on samuti kohaliku turvalisuse edendamine, kuid kõige enam on see nähtav tegevus, üldise turvatunde tagamine, inimestele politseinike nähtavaks muutmine tänavatel ja nende kohalolekuga lähenemise võimaluse tagamine. Sa tead, et sa saad minna ja rääkida politseinikuga ning et sa ei pea kartma seda teha. Eesmärk on politseinikel teha ennast tuntuks erinevate inimeste jaoks, kes elavad selles piirkonnas. Politseinikud peaks teadma nii seda, kes on kurjategijad, kui ka üldisi kuritegevuse trende – nad peaksid olema hästi kursis kuritegude liikidega ja nende toimepanijatega, siis saaksid nad pöörata oma tähelepanu avalikkuse suunas, samuti kurjategijate suunas. Aga kõige tähtsam on nähtav üldise turvatunde tagamine.” (Refereering A.Gibsoni intervjuust [J. Kaasiku vaba tõlge]).

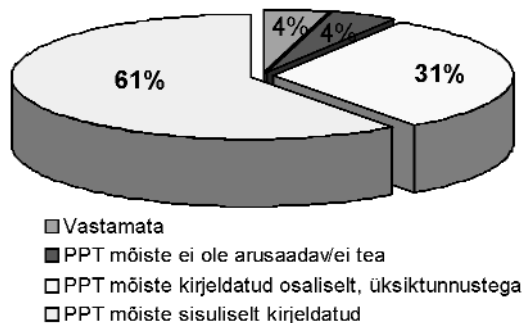
Võrreldes teiste riikide politseijuhtide seisukohti Eesti politseijuhtide omadega, siis märksõnade esinemissageduse järgi võib öelda, et tähtsaimad eesmärgid (kõigi puhul oli esinemissageduseks 5) intervjueeritud Euroopa politseinike jaoks on: koostöö KOV või kogukonnaga; isikustatud politseiteenuse osutamine ja kontakt elanikega; kohalike probleemide lahendamine; turvalisuse või turvatunde tagamine. Eesti politseijuhid aga tõid välja kõige enam (esinemissagedus 5 ja 4) järgmisi eesmäärke: isikustatud politseiteenuse osutamine kindlas piirkonnas; kohaliku info valdamine; kohalike elanike vajaduste arvestamine. Nagu võrdlusest näha, on mõlemad sihtgrupid pidanud üheks olulisemaks eesmärgiks isikustatud politseiteenuse osutamist piirkonnas. Teiste eesmärkide puhul on aga tähtsuse järjekord veidi erinev. Eesti juhtidele on olulisemad info valdamine ja kohalike elanike vajaduste arvestamine, välisriikide juhtide ja spetsialistide arvamuste kogumis on aga juba nimetatud eesmärgiga võrdset kajastamist leidnud koostöö, probleemikeskne tegevus ja turvalisuse või turvatunde tagamine. Eeltoodud võrdluse juures tuleb aga arvesse võtta, et intervjueerimise tingimused olid erinevad (välisriikide ametnike intervjueeriti teemakohase seminari vältel ja kohalikke juhte nende igapäevases töös), mis võis seisukohti oluliselt mõjutada. Enam kui ühel korral esinenud arvamused praktiliselt kattuvad. Ainuke erisus on kogukonna vajaduste arvestamise ühekordne nimetamine välisriikide juhtide

poolt. Samas on nad aga rääkinud probleemikesksest tööst, mis võib ka seda osa hõlmata. Samuti nimetasid Eesti juhid otseselt turvatunnet või turvalisust vaid ühel korral. Kuid samas puudutati õigusrikkumistega tegelemist (ennetamine ja avastamine).

Kokkuvõtteks võib öelda, et teiste Euroopa riikide ja Eesti juhtide seisukohtade kogumid PPT eesmärkidest on suhteliselt sarnased. Erinevaid arusaami esineb intervjueeritud üksikisikute tasandil. Märksa suuremat rõhku tuleks autori arvates Eestis panna probleemikeskse tegevuse tähtsustamisele.

Piirkonnakonstaablite ankeetküsitlus sisaldas samuti küsimusi PPT mõiste ja eesmärkide kohta. Mõlema küsimuse puhul tuli enda seisukohti väljendada oma sõnadega ehk tegemist oli lahtiste küsimustega. PPT mõiste puhul paluti vastajatel püüda avada selle sisu. Vastuseid analüüsid võeti aluseks seni kehtinud piirkondliku politseitöö juhend (PPT juhend 2001). Vabad vastused liigitati nelja kategooriasse: vastamata; piirkondliku politseitöö mõiste ei ole vastajale arusaadav või ei tea; piirkondliku politseitöö mõiste kirjeldatud osaliselt, üksiktunnusega; piirkondliku politseitöö mõiste sisuliselt kirjeldatud.

Piirkondliku politseitöö mõiste selgust piirkonnakonstaablitele kajastab joonis 7.



Joonisel toodud diagrammilt nähtub, et enam kui pooled (61%) ehk 54 ametnikku küsitletud piirkonnakonstaablitest on PPT mõiste sisuliselt kirjeldanud. See tähendab, et nende kirjeldus vastab sisuliselt politseipeadirektori käskkirjaga kinnitatud PPT juhendi mõttele. Kolmandik neist (31%) on mõiste sisu avanud osaliselt ehk välja on toodud vaid üksiktunnused. Piirkondliku politseitöö mõiste ei ole arusaadav või ei oska selle sisu avada vaid neli ametnikku (4%) ja sellele küsimusele vastamata jättis samuti 4 ametnikku.

Joonis 7. PPT mõiste selgus piirkonnakonstaablitele

Piirkonnakonstaablitel paluti välja tuua PPT kolm põhieesmärki. Konstaablite vastused koondati märksõnade põhjal 11 eesmärgi alla.

Piirkondliku politseitöö põhieesmärkide esinemissagedust piirkonnakonstaablite vastustes iseloomustab tabel 3.

Piirkondliku politseitöö põhieesmärgid*	1	2	3	4	5
	abs	1	2	3	4
					% kog
Koostöö KOV või kogukonnaga	8	7	4	19	21%
Isikustatud politseiteenuse osutamine, suhtlemine ja kontakt elanikega	19	6	5	30	33%
Kohalike probleemide lahendamine, avalduste lahendamine, käire ja korrektnete teenindamine, inimeste abistamine	13	13	3	29	32%
Avaliku korra ja turvalisuse tagamine	17	14	10	41	46%
Info omamine piirkonna kohta, töö oma piirkonnas	8	12	2	22	24%
Usalduse tõstmine politsei vastu, lähendamine kogukonnale, kättesaadavus abivajajatele	10	7	4	21	23%
Ennetustegevus, selgitustöö, seaduste tutvustamine, töö noortega	32	10	8	50	56%
Nähtavuse suurendamine, kohalolek piirkonnas	3	5	1	9	10%
Kohalike vajaduste arvestamine	3	2	0	5	6%
Politsei erinevate struktuuride koostöö	3	2	2	7	8%
Kuritegude menetlemine	11	5	0	16	18%

*Tabel 3. Konstaablite vastuste jaotuvus ametikohtade järgi küsimusele PPT eesmärkide kohta
* küsitluses oli tegemist vabade vastustega, need on autori poolt koondatud tabelis olevate eesmärkide alla, mille liigituse peamiseks aluseks olid politseijuhtide intervjuude analüüsi tulemusena välja toodud põhieesmärgid.*

Tabelis on näha, et enam kui pooled (56%) küsitletud ametnikest näevad piirkondliku politseitöö põhieesmärgina erinevas vormis ennetustegevust. Eelpool analüüsitud juhtide intervjuudes aga ei ole see eesmärk tähtsaim. Oluliseks eesmärgiks peetakse ka avaliku korra ja turvalisuse tagamist (46% vastanutest), isikustatud politseiteenuse osutamist piirkonnas, suhtlemist elanikkonnaga (33%), kohalike probleemide lahendamist ja inimeste abistamist (32%). Isikustatud politseiteenuse osutamine piirkonnas oli aga tähtsaim eesmärk politseijuhtide intervjuudes (seda nimetati kõige enam). Erisused seisukohtades tulevad välja ka tabelis toodud ametikohtade lõikes. 13 juhtivkonstaablist 10 (77%) nimetas PPT põhieesmärgina avaliku korra ja turvalisuse tagamist. Konstaablitest ja nooremkonstaablitest nimetas aga enamik ehk 70% (46-st 30) peamise eesmärgina ennetustegevust. Esinemissageduselt teisele kohale (41% vastanutest) jäi nimetatud grupi puhul isikustatud politseiteenuse osutamine ja suhtlemine kodanikega. Viimase grupi esindatus oli valimis suurim ja seega mõjutas oluliselt küsitluse üldist tulemit. Vanemkonstaablite vastuste jaotus eeltoodud eesmärkide osas sarnanes juhtivkonstaablitele. Kuid tähtsuselt teine eesmärk oli nende jaoks kohalike probleemide

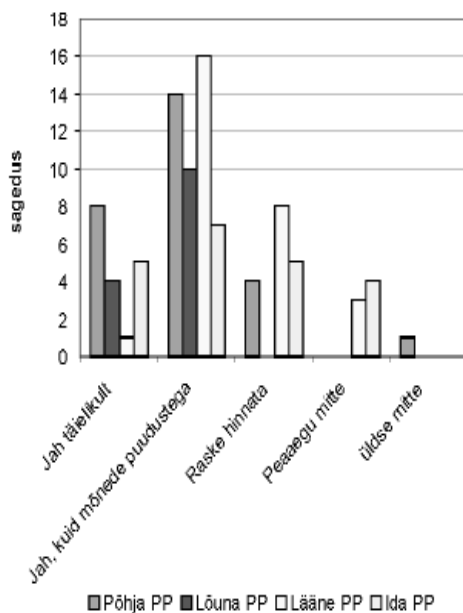
lahendamine (juhtivatel oli ennetustegevus). Juhtivkonstaablite valim oli aga suhteliselt väike ja eraldi analüüsid ei ole need andmed usaldusväärsed. Samuti tuleb silmas pidada, et tegemist on autoripoolse interpretatsiooniga ametnike vastustest ning mõnel juhul oli ühte vastust võimalik liigitada mitme eesmärgi alla. Samas näitab tabel siiski ära üldised tendentsid reaalseste töötajate seisukohtades.

Konstaablilt küsiti ka, kas neid eesmärke täidetakse. Vastuste esinemissagedust ja jaotumist iseloomustavad tabel 4 ja joonis 8.

PPT eesmärkide järgimine	Põhja PP	Lõuna PP	Lääne PP	Ida PP	Kokku	%
Jah, täielikult	8	4	1	5	18	20
Jah, kuid mõnede puudustega	14	10	16	7	47	52
Raske hinnata	4		8	5	17	19
Peaaegu mitte			3	4	7	8
Üldse mitte	1				1	1
<i>Kokku</i>	<i>27</i>	<i>14</i>	<i>28</i>	<i>21</i>	<i>90</i>	<i>100</i>

Tabel 4. PPT eesmärkide järgimine prefektuuriti

Tabelist 4 nähtub, et küsitletud politseinikest vastas 20%, et nende välja toodud põhieesmärke täidetakse täielikult. 52% arvas, et neid täidetakse osaliselt. 19% ei oma kindlat seisukohta. Joonis 8 näitab, et kõige enam on veendunud Põhja PP (82% vastanutest) konstaablid, et konstaablite PPT eesmärkideks arvatud põhimõtteid täidetakse osaliselt või täielikult. Vastanud Lõuna PP konstaablitest on seda meelt kõik 14 konstaablilt. Lääne PP konstaablitest jagab sama seisukohta 17 konstaablilt (62% vastanuist) ja Ida PP-s 12 konstaablilt (57%). 19% Ida PP ja 11% Lääne PP vastanutest on seisukohal, et eesmärke peaaegu ei järgita. Seisukohta mitteomavatest konstaablitest oli suurim osakaal Lääne PP konstaabliltel (8 17st), mida võib põhjendada küsitleva töötamisega nimetatud prefektuuris, mis teeb võib-olla raskemaks negatiivsete seisukohtade avaldamise. Negatiivseid hinnanguid eesmärkide täitmise kohta oma piirkonnas ei andnud ei Lõuna ega Põhja PP konstaablilt.



Joonis 8. PPT eesmärkide täitmine prefektuuride lõikes

Vaadates eelnevat analüüsi enda poolt PPT eesmärkideks arvatavate põhimõtete täitmise kohta, ei saa tulemusi politseiprefektuuride kaupa põhjaliku analüüsi aluseks võtta, sest valim ühe prefektuuri piires on väike, mis tähendab võimalikku viga tulemustes. Küsitletavate üldine valim on aga piisav järelduste tegemiseks ja see näitab, et 72% vastanud politseinikke on seisukohal, et PPT eesmärgid nende piirkonnas osaliselt või täielikult täidetakse.

Politseijuhtidest mõnevõrra erinev arusaamine piirkondliku või kogukonnakeskse töö olemusest on KOV esindajatel. Autor püüdis sarnased seisukohad koondada ühiste märksõnade alla. Küsimuseks intervjueeritavatele oli: "Mida Teie arvates sisaldab piirkondlik (kogukonnakeskne) politseitöö, millised tegevused selle alla kuuluvad ja mis on selle meetodi põhieesmärgiks?" KOV liitude esindajate seisukohtadest võib välja tuua järgmiste märksõnade alla käivaid eesmärgid nende esinemise sageduse järgi:

- turvalisuse ja (avaliku) korra või turvatunde tagamine (9)
- politseiteenus kohalikul tasandil, selle kättesaadavus (5)
- kohaliku info ja olude valdamine (4)
- koostöö ja infovahetus KOV ning teistega (3)
- ennetustöö (3)
- usalduse tõstmine (1)
- nähtavus (1)

Praktiliselt kõik KOV esindajad (90%) nägid ühe PPT peamise eesmärgina turvalisuse, korra või siis turvatunde tagamist. Nagu eeltoodud analüüs (tabel 3) piirkonnakonstaablite vastuste osas näitas, oli see eesmärk nende seisukohtade hulgas samuti üks sagedamini esinev (pingereas teine). Olulisemad eesmärgid olid veel politseiteenuse andmine kohapeal või selle kättesaadavus ning info omamine kohalike olude ja elanike kohta. Samas on turvalisuse ja korra tagamine suhteliselt laiad mõisted ning on kogu politseitegevuse peamiseks eesmärgiks. Kui see küsimus esitada tavakodanikele, siis eeldatavasti vastaks ta esimese mõttena samamoodi. KOV esindajate arusaam kogukonnakeskse politseitöö mõistest oli erinev ja põhines paljuski isiklikul kokkupuutel kohalike politseinikega. Oluline oli nende jaoks see, et kohapeal oleks politseinik, kes oleks kättesaadav ning suudaks kuritegevuse ja õiguskorraga seoses tekkivaid probleeme lahendada või siis aidata lahendusi otsida. Kõige laiemalt nägi piirkondliku politseitöö olemust ja eesmarke Pärnumaa Omavalitsuste Liidu esimees ja Paikuse vallavanem Kuno Erkman:

“Kogukonnakeskne politsei aitab luua omavalitsusel turvalise keskkonna, st ta tegutseb otsest lähtudes oma ametiülesannetest. Ta näitab, milliseid struktuure tuleks ülesannete lahendamiseks luua ja looks enda ümber meeskonna: volikogu, korrakaitsekomisjon, abipolitseinikud, sotsiaaltöötajad, naabrivalve. Kaasa peaks rääkima ka planeeringu seisukohalt kitsaskohtade lahendamiseks (noortel pole tegevust, pimedad tänavad, liiklusohutus jms). Politsei peaks professionaalina abistama ametnikke selliste ülesannete lahendamisel. Kohalik konstaabel tunneb kohalikke olusid, teab, millistele üritustele abijõudusid kaasata ja oskab omavalitsusele nõu anda. Konstaabel ei jõua valla piires kõigegega tegeleda, kuid ta loob endale ringi, kellele võib toetuda - koostöövõrgustiku, siis saab ta paremini toime. Tema roll oleks nii elanike kui ka omavalitsuse nõustamine, tugiüksuste loomine elanike ja omavalitsuse poolt. See aktiveerib ka inimesi ise valvas olema ja kaasa aitama.” (Väljavõte K. Erkmani intervjuust)

Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimees ja Leisi vallavanem Mart Mäeker nägi samuti PPT peamise eesmärgina turvalise elukeskkonna loomist ja kogukonnatunde kasvatamist:

“Üksainuke ja kõige tähtsam eesmärk on turvaline elukeskkond. Hõlmab paljusid valdkondi – politseitöö, noorsootöö, sotsiaaltöö. Turvalisuse mõiste on lai ja kõik valdkonnad peaksid kaetud olema. /.../ Kui riigi tasemel võideldakse rohkem tagajärgede kui põhjustega, siis omavalitsused teevad tegelikult sisulist tööd põhjuste ennetamiseks. /.../ Politsei roll on kohalolek. Meil pole niipalju ekstreemseid asju. Olulisem on kogukonnatunde kasvatamine. See aga on asulati erinev.” (Väljavõte M. Mäekeri intervjuust)

KOV esindajate hulgast vaid üks tunnistas, et ei ole tegelikult kursis, mida PPT või kogukonnakeskne politseitöö endast kujutab. Omavalitsuste esindajate arvamusi kokku võttes võib väita, et nende teadlikkus piirkondlikust politseitööst on erinev. Samas nägi enamik neist peamise eesmärgina kohaliku

turvalisusega tegelemist. Erinev oli nägemus selle kohta, kuidas ja milliste toimingute kaudu seda tegema peaks. Omavalitsusjuhtide seisukohti on politseinike seisukohtadega raske võrrelda, sest esimesed ei ole antud valdkonna spetsialistid. Samas on enamik kõigist intervjueeritavatest sihtgruppidest seisukohal, et piirkondliku politseitöö peamiseks eesmärgiks on erinevat laadi politseiline tegevus kohalikul tasandil. Järgnevalt püütaksegi analüüsida seisukohti, mis puudutavad konkreetseid ülesandeid ja tegevusi PPT tegemisel.

Et saada intervjueeritavate seisukohti konkreetsetest ülesannetest PPT tegemisel, esitati Eesti politseijuhtidele küsimus: “Millised on Teie arvates piirkondlikku politseitööd tegeva konstaabli peamised igapäevased tööülesanded?” Vastused olid siin piirkonniti erinevad. Samas on üks ühine joon - piirkonnakonstaablis nähakse eelkõige mingi konkreetse piirkonna politseitegevuse jaoks olulise info valdajat. Tema ülesanne on koguda erinevate kanalite kaudu saadav info kokku ja omada terviklikku pilti. Ülejäänud politseiametnikud tegutsevad spetsiifilistes valdkondades (näiteks patrull, kriminaalpolitsei, noorsoopolitsei jne) ja omavad piirkonnas infot vaid oma kindla teema kohta. Piirkonnakonstaabel peaks olema multifunktsionaalne ametnik, kes teab kõigist valdkondadest midagi ja suudab probleeme tuvastada. Politseipeadirektori arvates on piirkonnakonstaabli ülesanded järgmised: “Käivad vaidlused, kas ta menetlema peaks ja milline on tema töö osakaal patrullimises. Kui me näeme piirkondlikku politseikonstaablit kui üht tähtsat tööüli, siis õpetades teda, ei saa piirduda ainult preventsiiooniga (noorsooküsimused, perevägivald, suhtlemine jne). Siis see on nii tähtis amet, et pigem peavad need inimesed olema väga universaalse ettevalmistusega – oskama suhelda, omama infot, olema silmad ja kõrvad, head jälitusametnikud. Peavad oskama reageerida sündmustele, mis tema piirkonnas juhtuvad ja oskama oma professionaalse tegevusega kannatanutele jätta mulje, et ta tegutseb professionaalselt ja tegutsemine viib tulemuseni. Piirkondlik konstaabel on meie politsei visiitkaart vahetult külas, ta peab oskama tegutseda ja läbi viia esialgsed edasilükkamatud menetlustoimingud kohapeal, ilma et kuskilt linnast selleks grupp välja kutsutaks. Samas peab ta oskama otsustada, mis hetkest on vaja abijõud kutsuda. Reageerimine peab olema kiire, adekvaatne ja professionaalne.

Kui asi puudutab menetlemist, siis on see vaieldav. Piirkondlik konstaabel peab tundma inimesi, kes tema piirkonnas elavad või sisse rändavad, kogudes sellekohast informatsiooni. Tema roll võibki piirduda avastamisega kuumadel jälgedel. Kui kahtlustatavaid ei ole teada ja kuritegu hakkab muutuma latentseks, siis peab see minema keskuse menetlema, kus seda muud infot omades edasi uuritakse. Kiire, adekvaatne, professionaalne tegutsemine teatud astmeni, mis puudutab kuriteo avastamist ja tegutsemist.

Lausa kohustuslik on preventsiioon – inimestega vestlemine, koolides käimine, ürituste korraldamine. Samas osalemine patrullis, näiteks liiklusjärelvalves, ei peaks olema kohustuslik, kuid teatud arv tunde või päevi suurematel reididel peaks ta kohalikele inimestele näha olema. See annab jõudemonstratsiooni võimaluse.

Sellest jutust tuleb välja, et tubli politseinik peab kõike oskama ja 24 tundi ööpäevas töötama. Sellepärast on õigustatud see süsteem, mida oleme Eestis hakanud arendama, et igas vallas on politseinik, mis ei tähenda, et konstaabel peaks füüsiliselt asuma vallas. Eeldame, et on konstaablipiirkond, kus on näiteks 2-3 politseinikku, kes teenindavad 4-5 valda ja nad suudavad üksteist asendada, tundes kohalikke olusid. Meeskonnatöö aitab lahendada olukorda, kus me politseinikult nõuame väga palju.” (Väljavõte R. Antropovi intervjuust)

Kommenteerides R. Antropovi seisukohta, võib väita, et tegelikult peaks konstaabel tegelema suuremal või vähemal määral kõigega, mis politsei ülesannete hulka kuulub. Nii on see tegelikult igapäevases elus praegu ka kujunenud. Kui vaadata piirkonnakonstaableid, kes on hinnatud nii kolleegide kui ka juhtide poolt, siis neil puudub autori arvates praktiliselt puhkeaeg, kuna nad peavadki oma ülesannete täitmiseks 24 tundi ööpäevas kohalikele inimestele kättesaadavad olema. Eriti on seda näha maapiirkondades, kuhu muud politseiilised teenused kiiresti ei jõua ja esmane reageerija on kohalik konstaabel. Selle olukorra lahendamiseks ongi enam meeskonnatööd kasutama hakatud. Siis on võimalik valvesolemised omavahel jagada. Vaatamata sellele, kujuneb käesoleva töö autori arvates välja ikkagi situatsioon, kus kogukonnas elav ja seda teenindav konstaabel peab alati valmis olema selleks, et tema telefonile helistab või uksele koputab kohalik elanik ja palub kohest abi. Eriti tõenäoline on olukord just siis, kui konstaabel on pälvinud kohalike inimeste suure usalduse. Kui vaadata PPT eesmärke, ongi konstaabli nähtavus ja kättesaadavus üks peamisi ülesandeid. Juhtide ülesanne on see korraldada nii, et elanikud oleks rahul ja ka konstaablite koormus oleks talutav. Analüüsidest intervjuueeritud juhtide vastuseid, võib välja tuua järgmised konstaablite põhiülesanded (sulgudes esinemissagedused):

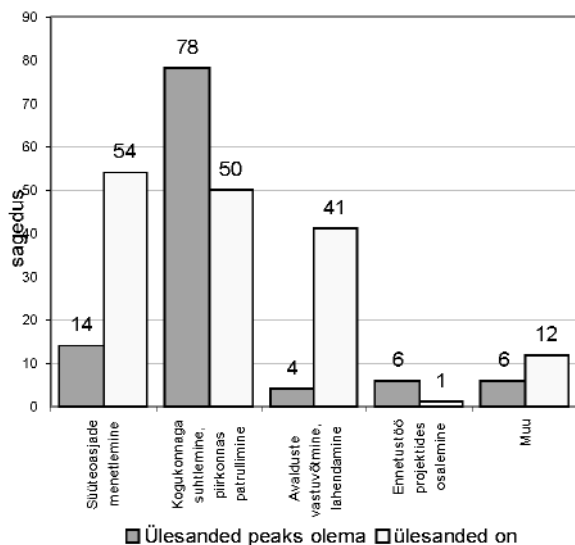
- patrullimine piirkonnas (7)
- info kogumine piirkonna kohta (probleemid, riskirühmad jms) (7)
- õigusrikkumiste menetlemine (6)
- kontakt, koostöö piirkonna elanike ja asutustega ning probleemide lahendamine piirkonnas (6)
- avalduste lahendamine (4)
- ennetav tegevus (selgitamine, tähelepanu juhtimine probleemidele jms) (4)
- osalemine politseioperatsioonides ja muudel ühekordsetel üritustel (3)

Siinkohal tuleb märkida, et analüüsidest vastuseid, ei saanud alati välja tuua ühest seisukohta. Mõne toodud ülesannetest võib liigitada mitme märksõna alla. Seega ei ole analüüs absoluutse väärtusega, vaid sõltub paljus autori-poolsest interpretatsioonist. Samas peaks aga olema siiski näha enim levinud arvamused. Praktiliselt kõik intervjuueeritavad (7 juhti) pidasid oluliseks patrullimist oma piirkonnas ja info kogumist piirkonna riskirühmade, problee-

mide jms kohta. Enamik juhte (6 juhti) pidas oluliseks erinevate õigusrikkumiste (nii väärtegude kui ka teatud mahus kuritegude) menetlemist ning erineval viisil kontakti loomist või suhtlemist piirkonna elanikega. Avalduste lahendamine on seotud nii õigusrikkumiste menetlemise kui ka probleemide lahendamisega, mistõttu ei ole otstarbekas seda eraldi välja tuua. Ennetava tegevuse võib samuti liigitada elanikega suhtlemise ja probleemide lahendamise hulka.

Euroopa riikide politseijuhtide intervjuudest leiab samu põhiülesandeid. Eri-liselt rõhutati aga kontakti ja koostöö vajadust kogukonnaga, info kogumist ning piirkonnas tuntud ja kättesaadav olemist. Samuti nimetati patrullimist piirkonnas, kusjuures mõned intervjuueeritavad tõid esile just jalgsi või jalgrattaga patrullimist (T. Fehr, D. Lorbek, E. Erdual, A. Gibson intervjuu). Saksamaal puuduvad eraldi kogukonnakeskset politseitööd tegevad ametnikud neis üksustes, mille juhtidega intervjuud läbi viidi. Küll on aga olemas alaealistega tegelevad ametnikud või preventsiونيüksused, kes tegelevad ennetustööga (A. Konze, C. Matzdorf intervjuu). Kogukonnakeskne politseitöö on osa teiste üksuste igapäevasest tegevusest. Saksamaa esindajate arvates ei ole COP ka praegu politseitegevuse prioriteet nende riigis, kuigi võiks olla. Enamiku intervjuueeritavate riikides on COP praegu või on olnud varem politseitöö riiklike prioriteetide hulgas.

Piirkonnakonstaablite ankeetküsitluses esitati ka neile küsimus: "Millised on sinu peamised ülesanded igapäevasest tööst?" Eraldi küsiti veel, millised peak-sid need ülesanded olema. Küsitletud konstaablid pidid märkima ära kõige enam täidetava ülesande. Mõlema küsimuse puhul oli võimalik valida nelja põhiülesande (süüteoasjade menetlemine, kogukonnaga suhtlemine/patrull piirkonnas, avalduste vastuvõtmine ja lahendamine, ennetustöö projektides osalemine) vahel ning lisaks sellele jäeti neile võimalus kirjutada omalt poolt mõni muu variant. Küsitletavad valisid vaatamata küsimusele enamasti mitu vastuse varianti, seega tuleb erinevate vastuste esinemise sageduse summa suurem valimist. Piirkonnakonstaablite hinnang oma tegelike ja soovitatavate ülesannete kohta on näha joonisel 9.



Joonis 9. Piirkonnakonstaabli tegelikud ja soovitud ülesanded

Jooniselt nähtub, et kõige enam (60% 90-st laekunud vastatud küsimustikust) näevad konstaablid praegu oma igapäevase tööülesandena süüteoasjade menetlemist. Seda, et menetlus peaks olema üheks põhiülesandeks, arvab vaid 16% (14 ametnikku) vastanutest. Igapäevase ülesandena näeb praegu 56% küsitletud konstaablitest (50 ametnikku) kogukonnaga suhtlemist ja patrulli piirkonnas, kuid samas arvab 87% neist (78 isikut), et see peaks olema peamine piirkonnakonstaabli ülesanne. 46% konstaablitest leiab, et praegu on olulise osakaaluga ülesanne ka elanike avalduste vastuvõtmine (kabinetis) ja nende lahendamine. Vaid 4 ametnikku (4%) arvas, et see peaks olema konstaabli igapäevane ülesanne. 13% ametnikest nägid oma peamise tegevusena muid ülesandeid (näiteks relvur, patrullimine, kohtukutsete toimetamine, koostöö korraldamine, konstaablitöö juhtimine). Vaid üks vastanutest leidis, et põhiülesandeks peaks olema preventiivtöö projektides osalemine. Samas leidis 6 ametnikku, et see võiks olla igapäevane ülesanne.

Piirkonnakonstaablite seisukohti eeltoodud politseijuhtide omadega võrreldes võib väita, et mõlema sihtgrupi arvamus peamiste konstaabli ülesannete kohta langeb suures osas kokku. Mõlemal puhul toodi põhilise ülesandena välja patrullimine piirkonnas ja suhtlemine kogukonnaga. Erinevus on praegu realselt valitseva olukorra ja soovitava olukorra vahel. Praegu hindavad piirkonnakonstaablid igapäevaseks ülesandeks süüteoasjade menetlemist, kuigi menetluskooormust on püütud vähendada. Samas hindasid ka juhud selle oluliseks igapäevaseks konstaabli ülesandeks. Seisukohtade võrdlemisel tuleb

arvestada, et juhtide intervjuude puhul ei olnud valikuvariante ette antud, seega ei ole võimalik üheseid järeldusi teha.

KOV esindajad nägid (intervjuud KOV esindajatega) põhiliste piirkonnanonstaabli ülesannetena (sulgudes esinemissagedus vastustes):

- avaliku korra ja turvalisuse või turvatunde tagamine piirkonnas (7)
- kättesaadav ja nähtav olemine piirkonnas (6)
- ennetav tegevus (6)
- kuritegude avastamine ja õigusrikkumistele reageerimine (4)
- probleemide ja kaebuste lahendamine piirkonnas (3)
- koostöö kogukonnaga (3)

Kui neid seisukohti võrrelda politseijuhtide omadega, siis on olemas sama probleem, mis eesmärkide puhulgi tekkis. Avaliku korra ja turvalisuse tagamise alla võib mahutada praktiliselt kõik politseilised tegevused, sest see on nii lai mõiste. Samas näevad ka KOV esindajad vajadust politseinike nähtavuse suurendamise järele. Nad soovivad, et politseinik oleks vajaduse korral kättesaadav, kõigile tuntud ja tunneks ka ise piirkonda. Küll aga ei konkreti-seerinud enamik KOV esindajatest, millises tegevuses konkreetselt kättesaadavus ja nähtavus oleks tagatud. Kasutati väljendit “ringi liikuma” (J. Kuriks, J. Lukas intervjuud). Sellest võib järeldada, et oodatakse teatavat patrullimise sarnast tegevust.

Uuriti ka kõigi sihtgruppide seisukohti piirkondliku politseitöö korraldamise erisuste kohta. Politseijuhtide intervjuudest selgus, et enamik neist pidas oluliseks PPT korraldamisel kohalikke erisusi arvestada. Politseipeadirektor R. Antropov pidas oluliseks piirkondlikke erisusi arvestada järgmistel põhjustel: “/.../ Kõik neli piirkonda on erinevad kriminogeensuse, elanike keelekasutuse jms järgi. Kuidas seda peab arvestama - vastus puudub, aga siin tuleb oma konstaablilt küsida. Peab jääma võimalus paindlikult tööd korraldada. Teatud mõttes peab standardiseerima: konstaabli roll, funktsioonid, missioon peab olema ühene üle riigi. Kuidas nende eesmärkideni jõuda, tuleb arvestada eripäraga. Konstaabli rolli puhul menetluses, patrulltöös, järelevalves jms, tuleb arvestada elanike tihedust, vahemaid jms.” (Väljavõte R. Antropovi intervjuust)

Ka teistes intervjuudes nimetati peamiste erisustena erinevat sotsiaalset, demograafilist ja geograafilist olukorda ning ka sesoonsust neis piirkondades. Lõuna politseiprefekt A. Otsalt arvas näiteks nii:

“/.../ Eesti on isenesest suhteliselt tugevate külaühiskonna tunnustega kahe-kolme tunni riik, aga sellele vaatamata on erinevused siin väga suured. Ei saa kuidagi võrrelda suhteliselt rikast ja jõukat Viljandimaad näiteks Jõgeva või Põlvaga, mulgi kogukond on oma kultuuritaustalt ja käitumuslikult hoopis teine, kui seda on Peipsi-ääre vanausulised. Siit

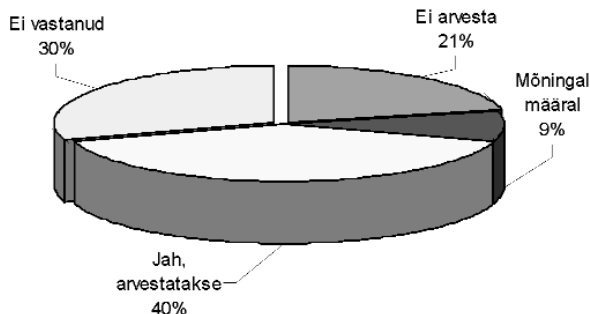
vaadatuna on vahemaa 50 - 70 km, aga ootused ja info kogukonnalt konstaablile on vägagi erinevad, mida varem ei tunnetanud, kui eraldi prefektuurid olid.” (Väljavõte A. Otsalti intervjuust).

Samas leidsid paljud intervjueeritavad aga, et ühtsed raamid peaksid olemas olema ning ühesugused seadused kehtivad igal pool.

Euroopa riikide politseijuhtide ja spetsialistide intervjuudes kajastuvad samuti erisused kogukonnakeskse politseitöö korraldamises. Nende käest küsiti seisukohti riikide ja piirkondade erisuste kohta. Enamiku arvates on riikide vahel erisused olemas. Samas väitis Taani esindaja N. G. Dehlendorff järgmist: “/.../ Olen reisinud ringi ning olen olnud Hollandis ja Rootsis ning igal pool Euroopas. Neil on samasugused probleemid. Seal võivad olla väikesed erinevused, kuid minu arvates on probleemid Läänemaailmas sarnased. Probleemid on sama laadi, kuid neist ilmnevad erinevad aspektid.” (refereering N. G. Dehlendorffi intervjuust [J.Kaasiku vaba tõlge]).

Mõned intervjueeritavad töid muu hulgas välja ka selle, et nende politseisüsteem on üles ehitatud naaberriikide eeskujul ja seetõttu on erinevus nendega väiksem (D. Lorbek, T. Fehr intervjuu). Peamiste erisustena nimetati sotsiaalseid, geograafilisi, demograafilisi, kultuurilisi, kuritegevuse liikidega seotud ja õiguslikke erinevusi riikide vahel. Näiteks Iirimaa esindaja tõi erisusena välja selle, et seal tavapolitseinikud relva ei kann (M. Feehani intervjuu), mis avaldab võrreldes teiste riikidega kindlasti teatud mõju politseitöö korraldusele ja elanike suhtumisele politseisse.

Piirkonnakonstaablite küsitluse tulemused näitavad samuti, et nende arvates tuleks piirkonna erisusi arvestada. 73% küsitletud konstaablitest arvas, et erisusi tuleb PPT korralduses arvestada. Konstaablite arvamuste jaotust selle kohta, kas neid nende piirkonnas ka tegelikult arvestatakse iseloomustab joonis 10.



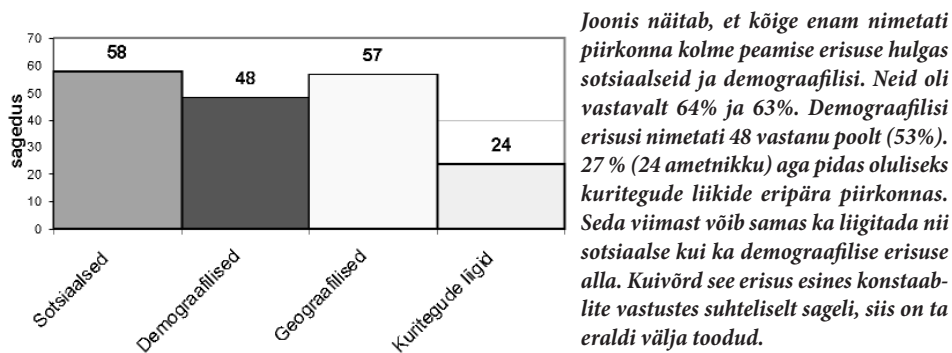
Joonisel kujutatud diagramm näitab, et ligi 1/3 küsitletud konstaablitest (27 ametnikku) jättis küsimusele vastamata. 21% küsitletud ametnikest (19 konstaablit) leidis, et erisusi arvestata. Pooled küsitletutest (49%) arvasid, et neid arvestatakse mõningal määral või täielikult.

Joonis 10. Erisuste arvestamine PPT korralduses

Piirkonnakonstaablitel paluti nimetada ka kolm peamist oma piirkonna erisust. Erisused liigitas käesoleva töö autor järgmistesse kategooriatesse:

- sotsiaalsed (tööpuudus, uimastite kasutamine, kodutud jms);
- demograafilised (elanike suurem kontsentratsioon või hajutatus, muukeelsed elanikud jms);
- geograafilised (suvilad, pargid, turismiobjektid, saared, piiriäärne ala jms);
- kuritegude liikide järgi.

Konstaabli vastuste jaotuvust erisuste liigi järgi selgitab joonis 11.



Joonis 11. Peamised piirkonna erisused

Kohaliku omavalitsuse esindajad olid praktiliselt kõik seda meelt, et politseitöö korraldamisel peab piirkondlikke erisusi arvestama. Peamiste erisustena toodi välja eeltoodud kriteeriumite alla liigitatavad asjaolud. Nimetati asustustihedust ja selle sesoonsust, paiknemist, rahvastiku koosseisu, elatustaset, spetsiifiliste asutuste paiknemist piirkonnas ning arvati, et praeguses politseitöös neid arvestatakse. Samas arvas mitu KOV esindajat, et üldised reeglid ja põhimõtted peaksid samad olema.

Uuringus selgus seega, et piirkondliku politseitöö olemus ja eesmärgid on suhteliselt laialt käsitletavat. Erinevad uuritavate sihtgrupid olid üldjoontes samadel seisukohtadel, kuigi rõhuasetused olid erinevad. Erinev on ka teadlikkuse ulatus eesmärkidest. Kõik uuritavad sihtrühmad olid seisukohal, et piirkondlikke erisusi tuleb PPT korraldamisel arvestada. Politseijuhid nii Eestis kui ka mujal näevad peamise eesmärgina isikustatud teenuse osutamist ja info kogumist ning valdamist piirkonna kohta. Euroopa politseijuhid töid koostööd enam esile kui Eesti juhid. KOV esindajad arvavad, et PPT põhieesmärk on sarnane kogu politseitöö peamise eesmärgiga – kindlustada avalik

kord ja turvalisus. Tavapolitseinikud peavad olulisteks eesmärkideks ennetustööd ja turvalisuse tagamist piirkonnas. Eesmärkide täitmiseks vajalike ülesannete hulka arvasid Eesti ja Euroopa riikide politseijuhtid enamasti patrullimist piirkonnas ja info kogumist riskirühmade ning piirkonna kohta üldiselt. Oluliseks peeti veel koostööd ja kontakti elanikega ning probleemide lahendamist. Samuti ilmnes vastustest, et sagedamini nimetatud ülesannete hulka kuulub ka õigusrikkumiste menetlemine. Konstaablid pidasid oluliseks tööülesandeks patrullimist piirkonnas ja suhtlemist elanikega, samas leidsid nad, et praeguses olukorras on üks peamisi ülesandeid süütegude menetlemine. Need olid piirkondliku politseitöö eesmärgid ja konstaabli igapäevased ülesanded. Seda, kuidas nähakse erinevate asjaosaliste rolle PPT korraldamisel, kirjeldab järgmine alapeatükk.

2.3. Rollide jaotus ja koostöö piirkondliku politseitöö korraldamisel

Käesolevas alapeatükis käsitletakse uuritavate sihtgruppide seisukohti ja teadlikkust rollide jaotumisest piirkondliku politseitöö korraldamisel ning suhtumist koostösse teiste organisatsioonidega, ja ka politseisisesealt. Kõigi sihtgruppide puhul küsiti nende arvamust enda ja tavapolitseiniku rolli kohta PPT korraldamisel.

Politseijuhtidelt küsiti: “Milline on Teie roll piirkondliku politseitöö arendamisel?” Vastates sellele küsimusele, nägid juhid enda rolli enamasti protsessi käivitajana, konstaabliteenuse tagajana kogu territooriumil, erinevate teenistuste tasakaalustajana, arendusjuhina, personali valijana, motiveerijana, eelarvestajana ja kontaktide loojana politseiväliste asutustega. Politseipeadirektor Robert Antropov selgitas enda ja erinevate tasandite juhtide rolli järgmiselt: “Mis puudutab minu rolli, siis ma võin ainult käivitada või kindlustada teatud protsesse: näiteks, et politsei haridussüsteemis oleks piirkondliku politsei nõuded esindatud, õppekavad oleks koostatud sellele vastavalt, see idee leviks politseis ja piirkondliku konstaabli süsteem saavutaks oma nišsi kogu politseitöös. See amet peab olema väärtustatud ja see oleks aluseks kogu karjäärile politseitöös (kõik peaksid alustama konstaablist). Minu ülesanne on planeerida sellist tegevust ja käivitada see protsesside, raha eralduse kaudu, olla selle mõtte aktiivne levitaja, selgitaja.

Kui riiklikul tasandil on kokku lepitud prioriteedid, tehtud kokkulepped, siis prefektid on riiklikul tasandil tehtud kokkulepete elluvijad reaalse tegevuse käigus, tegevuskavade koostajad. Siin on kahe taseme vahel praegu teatud ebaselgus – erinevad piirkonnad ja prefektid on defineerinud piirkondliku politsei mõistet erinevalt. Siin on vaja leida kompromiss, otsustada üheselt üle riigi standardiseeritult, mis on piirkondliku politsei roll, tööülesanded, vastutus. Praegu oleme protsessi käivitanud lähtuvalt prioriteetidest, kuid pole kokku

leppinud, milline on teekond käivitamise ja lõppestmäärgi saavutamise vahel. Millised protsessid peavad seal vahemikus toimuma (defineerimine, rollide määratlemine). See on ka põhjuseks, nagu algul ütlesin, miks 50% ulatuses on meie piirkondlik politsei efektiivne, siis 100% saavutamiseks on vaja lõplikult paika panna, millist politseid me tahame näha. Kui ei tunnetata vajadust, ei teata rollist, siis on see tingitud sellest, et ei ole piisavalt organisatsiooniliselt läbi arutatud. Kui kõrgem tasand käib välja ideed, paneb paika prioriteedid, siis järgmine tasand – prefektid peavad leidma sisu sellele sõnapaarile.” (Väljavõte R. Antropovi intervjuust).

Põhja politseiprefekt R. Kүүt iseloomustas prefekti ülesandeid PPT arendamisel näiteks nii:

“Prefekti ülesanne on käivitada protsessid, mis viiksid asjad selgusele, kuidas teeme. Näiteks meeskond, tegevused, piirkonnad. Käivitada, läbi arutada ja lõpuks kinnitada. Teiseks on uute süsteemide personaalsete arengu ja motivatsioonisüsteemide väljatöötamine. Ka prefektuuri eelarvestamise süsteemi niisugusel kujul väljatöötamine, et see neid arenguid toetaks.” (Väljavõte R. Kүүdi intervjuust).

Prefektuuride territoriaalsete struktuuriüksuste juhid nägid ennast rohkem tasakaalustaja rollis ja koostöö korraldaja rollis (A. Kruuse, E. Lillo, P. Suve, I. Koemetsa intervjuu). Seega kõrgema tasandi juhid pidasid ennast süsteemi käivitajaks, põhimõtete kujundajaks ning madalama tasandi juhid erinevate üksuste omavahelise koostöö korraldajaks ja reaalse tegevuse tagajaks. Kõik politseijuhid vastasid küsimusele piirkonnakonstaabli rolli kohta PPT arendamisel, et see on mingil kujul olemas. Tema tegevus arendusprotsessis on juhtide arvates eelkõige ettepanekute esitamine, piirkondlike probleemide väljatoomine, asjatundjana töö planeerimise protsessis kaasa rääkimine.

Intervjueeritud Euroopa riikide politseijuhid ja spetsialistid tunnetasid enda rolli kogukonnakeskse politseitöö arendamisel väljaõppe korraldajana, süsteemi elushoidjana ja edendajana, tegevuspoliitika väljakujundajana, tegevuste koordineerijana, kontrolli teostajana ja töötajate tagantõukajana, hindajana ja koostöö korraldajana kõrgemal tasemel. Saksamaa esindaja A. Konze vastas intervjuus esitatud küsimusele tema rolli kohta COP arendamisel autori meelest üsna tabavalt:

“Ma arvan, et minu roll on hoida seda [kogukonnakesksed politseitööd – autori märkus] elus. Püüdes community policing probleeme lahendada on väga oluline jätkata oma tööd. Kui sa jätad selle hooletusse kas või paariks nädalaks, siis vajub see ära - ta uinub ja sa ei kuule sellest enam iial.” (refereering A.Konze intervjuust [J.Kaasiku vaba tõlge])

Kogukonnakeskset politseitööd tegevate politseinike enda rolli arendusprotsessis pidas enamik Euroopa riikide esindajaid samuti oluliseks. Arendusprotsessis ei näinud politseinike enda rolli vaid Saksamaa esindaja A. Konze.

Tema arvates on nende ülesandeks seda tööd realselt teha. Teiste riikide esindajad olid seisukohal, et neil vähemalt peaks olema roll COP arendamises. Iirimaa esindaja vastas sellele küsimusele nii:

“/.../Minu enda arvamus on, et me peame kaasama neid uute põhimõtete arendusse, kuna nemad on inimesed, kes teevad seda tööd ja kuidas mina tean, mis on nende töö tegelikult. Mina võin kirjutada strateegia, kuid nemad on inimesed, kes teavad, mis täna tegelikult toimub. Tagasiside on igasuguse strateegia kujundamise osa.” (refereering M. Feehan'i intervjuust [J.Kaasiku vaba tõlge])

Enamik intervjuueeritud Euroopa esindajatest oli seisukohal, et politseinike enda roll on anda tagasisidet ja jagada oma kogemusi, kuna need inimesed on reaalsed töötegitajad ning juhid ei ole sisulise tegevusega ise piisavalt kursis. Samas juhtis C. Matzdorf (Berliin) tähelepanu, et tavapolitseiniku osalemine kogukonnakeskse politseitöö arendamisel sõltub juhist:

“See sõltub palju sellest, kuidas tema üksuse juht seda teha laseb, kas sul on piisavalt tegevusvabadust või on seal väga karmid tegutsemisreeglid./.../ Minu jaoks on politseinikel võimalus teha seda, mida ta õigeks peab, kuid ta peab mulle sellest rääkima, siis tean, mis toimub.” (refereering C. Matzdorfi intervjuust [J.Kaasiku vaba tõlge]).

Eeltoodu põhjal võib väita, et erinevate riikide politseijuhtide seisukohad on selles küsimuses üldjoontes sarnased, kuid sõltuvad samas kohalikest traditsioonidest. Rollide jaotus sõltub palju aga juhi tegevusest, sellest, kuidas ta ülesanded jaotab ja palju tegutsemisvabadust annab.

Piirkonnakonstaablitele esitati samuti küsimus nii tema enda kui ka oma ülemuse rolli kohta piirkondliku politseitöö arendamisel. Konstaabel sai valida viie vastuse variandi vahel või lisada omalt poolt muu variandi. Konstaablite poolt pakutud rollide jaotust piirkondliku politseitöö arendamisel selgitab tabel 5.

Ülemuse ja konstaabli roll PPT arendamisel	Vas I	KOI	% vast ()	KOI	% vast ()
Ideede ja ettepanekute esitamine	v1	44	50%	58	66%
Teaksküüdetud ideede ja ettepanekute elluviimine	v2	39	44%	58	66%
Arendustöö koordineerimine	v3	30	34%	10	11%
Arendustöö planeerimine / kavandamine	v4	26	30%	12	14%
Arendustöö hindamine, tähelepanu juhtimine puudustele	v5	33	38%	28	32%
Muu	v6	8	9%	14	16%
		Ülemuse roll		Konstaabli roll	

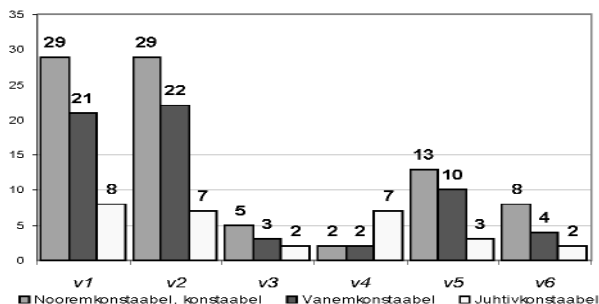
Tabel 5.

Konstaablite

seisukohad enda ja oma ülemuse rollist PPT arendamisprotsessis

Tabelist nähtub, et suurem osa vastanud piirkonnakonstaableid (66%) näevad oma rolli peamiselt ideede ja ettepanekute esitamises ning heakskiidetud ettepanekute ja ideede elluviimises. Ligi kolmandik (32%) on oma rolliks nimetanud ka arendustöö hindamist ja puudustele tähelepanu juhtimist. Ülemuse rollina nähakse kõige enam samuti ideede ja ettepanekute esitamist (50%) ning nende elluviimist (44%). 38% vastajatest pakkusid ülemuse rolliks ka arendustöö hindamist ja tähelepanu juhtimist puudustele. Vaid kolmandik (34%) leidis, et ülemus on koordineerija rollis ja veel vähem (30%) arvas et ülemus peaks olema planeerija rollis. Tabelist nähtub, et ülemuselt oodatakse laiema hulga rollide täitmist. Seda näitab vastuste esinemissageduse ühtlane jaotus.

Konstaablite arvamust enda rolli kohta PPT arendamisel ametikohtade lõikes näitab joonis 12.



Joonis 12. Konstaabli arvamused enda rollist PPT arendamises ametikohtade lõikes

Jooniselt nähtub vastuste osakaalu erinevus ametikohtade lõikes. Vastusevariantide (v1-v6) sisu kajastub eeltoodud tabelis. Ideede ja ettepanekute ning elluviimise (v1,v2) osas on mõlema puhul vastuste jaotus ametigrupis (nooremkonstaablid, konstaablid / vanemkonstaablid / juhtivkonstaablid) sarnane – vastavalt 63%, 75% ja 54% (29/21/8 ja 29/22/7). Juhtivkonstaablite osakaal võrreldes teiste ametikohtadega suureneb koordineerimise rolli osas. Planeerimise rolli (v4) näeb endal 54% vastanud juhtivkonstaablitest. Samas rollis näeb ennast aga vähim hulk ametnikke madalamatelt ametikohtadelt. Arendustöö hindajana või tähelepanu juhtijana puudustele näeb ennast enam kui kolmandik vastanud vanemkonstaablitest (36%) ja enam kui neljandik madalamal ametikohal olnud ametnikest (28%). Juhtivkonstaablite vastuste jaotus on erinevate variantide osas veidi ühtlasem kui madalamatel ametikohtadel.

Võttes aluseks eeltoodud analüüsi, võib väita, et suurem osa konstaablitest mõistab enda rolli. Samas ei saa autori arvates kõik aru ülemuse rollist aren-

dustegevuses. Kui vaid kolmandik arvab, et ülemusel on koordineerija ja planeerija roll, siis ei saa väita, et tavapolitseinikud teaksid ülesannete jaotust. Siin on näha erinevus politseijuhtide seisukohtadest. Mõned konstaablid ja vanemkonstaablid näevad ennast ise koordineerija rollis (joonis 12, tabel 5). Autori arvates ei ole tavalisel konstaablil erilist võimalust ja ka vajadust arendustegevuse koordineerijana osaleda. Siin on ilmselt probleemiks mõiste “koordineerimine” ebaselgus ametnikele. Samas on aga heaks näitajaks paljude soov osaleda arendustöö hindamise protsessis, mis sisuliselt tähendab tagasisidet juhtide poolt tehtavale.

Intervjueeritud kohaliku omavalitsuse esindajatelt küsiti samuti nende arvamust enda ja tavapolitseiniku rolli kohta piirkondliku politseitöö arendamisel. Praktiliselt kõik KOV esindajad nägid enda peamist rolli koostöö arendamises. Lisaks arvati enda roll olevat kohalike probleemide lahendamises, ennetusprojektide finantseerimises. Mitu KOV esindajat tunnetas enda rolli politseinike või nende tegevuse finantsilises toetamises (tasustamine erineval viisil, töövahendid, elamispind jms) (A. Sepp, A. Rossman, J. Kuriks, O. Liblikmann, Ü. Tulik intervjuu). Eesti Maaomavalitsuste Liidu juhatuse esimees ja Urvaste vallavanem Kurmet Mürsepp seisukoht oli aga:

“Arvan, et on piisav (KOV roll - autori märkus), aga raha peab olema eraldi. Ei ole normaalne, et KOV peab andma politseile bensiini vms – see tähendab, nagu osutataks teenet. Riik peab leidma vajaliku raha avaliku korra tagamiseks./.../” (Väljavõte K. Mürsepa intervjuust).

Ka Eesti Linnade Liidu juhatuse esimees ja Kuressaare linnapea Jaanus Tamkivi ei pea sellist finantseerimist õigeks, kuid toetab samas teistsugust kohaliku turvalisuse toetamist:

“/.../Rääkides varasemast praktikast, siis olid politseil materiaalsed probleemid ja omavalitsus ostis politseiautole kummid alla või andis bensiini. Õnneks see aeg on nüüd läbi. Küll on suvel, kui töökoormus on politseil suur, palganud linn kaheks kuuks abiks turvafirmad, et politseid abistada. Kuressaarel on see praktika juba 5 aastat.” (Väljavõte J. Tamkivi intervjuust).

Vaadates KOV liidrite arvamusi, tundub, et kõik näevad enda rolli PPT korraldamises ja arendamises. Erisusi leiab seisukohtades, kuidas see roll täpselt realiseeruma peaks. Nii nagu politseijuhid ja konstaablid, oli ka enamik omavalitsusjuhte seda meelt, et konstaabel peaks ise osalema arendusprotsessis, eriti selles osas, mis puudutab konkreetse piirkonna töökorraldust. Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimees ja Kohtla vallavolikogu esimees Arno Rossman arvas näiteks, et:

“See oleneb selle piirkonna konstaabli oma töö tundmisest, tema tugevusest. On konstaableid, kes ainult täidavad neid käske, mis ülevalt tulevad. Arvan, et konstaabel peab oma

piirkonda tundma, olema ise aktiivne, mõtlema ja kaasa rääkima, kuidas ta saaks oma tööd seal paremini korraldada. Kahetsusega pean ütleva, et ega täna selliseid konstaableid Ida-Virumaal palju ei ole – see ongi kaadri probleem. Nad teevad ainult neile antud ülesandeid, aga konstaabli töö on palju sügavam, kui ta tahaks seda hästi teha. Hea kaadri leidmine on probleemiks.” (Väljavõte A. Rossmani intervjuust).

Eeltoodud arvamusega tuleb nõustuda. Tõepoolest, piirkonnakonstaabli enda roll arendusprotsessis on seotud tema aktiivsuse, võimete ja isikuomadustega.

Koostöö PPT korraldamisel peaks lähtuvalt käesoleva töö esimestes peatükides tehtud järeldustest toimima nii asutuse sees kui ka väljaspool seda. Kõigilt uuritavatelt sihtrühmadelt küsiti nende seisukohti koostöö korraldamise kohta. Politseijuhid hindasid koostööd konstaablite ja nende vahetute juhtide vahel üldjuhul rahuldavaks või heaks. Samas tunnistati, et palju sõltub konkreetsest isikust. Paide politseijaoskonna ülemkomissar Priit Suve hindas selle tasandi koostööd väga heaks:

“/.../ Meil osalevad juhtivkonstaablid kõik igapäevases konstaablitöös ja on kursis tegelikult toimuvaga, menetlevad ise. Muretsema paneb tegelikult see, et nad on tegeliku konstaablitöö tegemisel ületanud koormuses oma konstaablid ja vähe aega jääb koordineerimisega ja suunamisega tegelemiseks.” (Väljavõte P. Suve intervjuust).

Ka nimetasid paljud üldjuhul heaks koostööd enda ja konstaablite vahetute juhtide vahel. Mõned aga tunnistasid, et esineb probleeme. Probleemid seisnevad peamiselt kommunikatsioonis. Lõuna politseiprefekt A. Otsalt nägi järgmisi probleeme:

“/.../Pean politsei võtmeprobleemiks infovahetust, mis kipub olema nõrk külg. Alt ülespoole info liigub, aga need otsused, mida kesk- kõrgema taseme juhid teevad, ei jõua reeglina allapoole. Informatsiooni on piisavalt palju, aga seda ei anta edasi – ilmselt arvatakse, et kõik on teada, kuid see on vaja verbaalselt üle käia.” (Väljavõte A. Otsalti intervjuust).

Põhja politseiprefekt R. Kүүit väitis oma vastuses aga järgmist:

“On kohti, kus koostöö käib nii, nagu see käima peaks, ja on kohti, kus nn käsuliin on hästi karm. See annab tunda eriti sellises bürokraatias. Kui näiteks prefekt märkab midagi, mis võiks olla kuidagi teisti, ja tahab tõstatada diskussiooni. Kui sellest korra rääkida, siis selgub, nagu oleks karm korraldus antud. Mida allapoole see jõuab, seda rängemaks see läheb ja lõpuks võimendub see nii, et vaat et inimene, kelleni see jõuab, läheb töölt ära. Käskude jagamise teed minnakse palju ja vähem toimub meeskondlikku arutelu. Selle maandamiseks tuleks organisatsiooni kultuuri arendamisega tegeleda ja tippjuhtide käitumine peaks olema eeskujuks ja sealt edasi järgmised.” (Väljavõte R. Kүүidi intervjuust).

Politseipeadirektor arvab, et vahetute juhtide roll on olla pigem tippspetsialist, toetaja.

“/.../ Konstaablid ei tohi olla üle juhitud, seetõttu nimetasime allapoole direktorit tippspetsialistideks need, kes peaksid oma teadmiste ja oskustega aitama neid, kes seisavad temast allpool, mitte käsutama või hullem veel – karistama. Ta peab olema nagu vanem vend, kolleeg, partner. Seda filosoofiat üritame praegu rakendada, kuid see on pikaajaline protsess ning võtab aastaid aega.” (Väljavõte R. Antropovi intervjuust).

Üldiselt võib intervjuude alusel väita, et koostöö konstaablite ja nende juhtide vahel on olemas, kuid see toimib piirkonniti erinevalt ja on seotud ametnike isikuomadustega. Kõik intervjuueritavad politseijuhtid väitsid, et koostöö piirkondlikul tasandil on ka kohaliku omavalitsusega olemas, mõnes piirkonnas toimib hästi ja mõnes kehvemini. Kuid ka siin nähti põhjusena isikust tulenevaid erinevusi. Peadirektor hindas aga üldpilti koostöö osas KOV-ga heaks:

“/.../ Vestlustest KOV esindajatega selgub, et kõige rohkem näitavad aktiivsust koostöök üles just kohalikud konstaablid. Nad osalevad korrakaitsekomisjonides, erinevates töögruppides ja toimuvad regulaarsed kohtumised. Pigem tuleb nurinaid konstaablite vahetust ülemustest (materiaalsed võimalused, vähene abi ülevalt poolt). Siin on arenguruumi politsei keskastme juhtide ja KOV koostöös, et ka politsei juhtkond oleks valdadele lähemal.” (Väljavõte R. Antropovi intervjuust).

Politseiprefekt R. Kүүit väidab, et politseinikud on enam hakanud mõistma isikliku suhtlemise olulisust kirjavahetuse asemel (R. Kүүidi intervjuu). Paide politseijaoskonna ülemkomissar näeb aga seal, kus koostöö ei laabu, politseipoolset süüd (P. Suve intervjuu). Enamik vastajatest leidis, et koostöö toimib ka erasektori ja teiste asutustega. Hinnangut ei osanud anda üks ja koostöö hindas nõrgaks üks intervjuueritav (A. Kruuse, P. Suve intervjuu).

Euroopa politseijuhtidelt uuriti samuti nende arvamust koostöö kohta. Neilt küsiti seisukohta, kuidas toimib koostöö politseiasutuse sees (teiste teenistustega), kohaliku omavalitsusega ning teiste asutuste organisatsioonidega. Praktiliselt pooled intervjuueritavatest nägid politseisisese koostöös probleeme (A. Konze, N. G. Dehlendorff, M. Feehan, M. E. Kleiven, D. Lorbek intervjuu). Probleemid seonduvad peamiselt teiste teenistuste negatiivse suhtumisega kogukonnakeskset tööd tegevatesse ametnikesse, nende madala väärtustamisega, info liikumisega erinevate üksuste vahel. Näiteks Taani esindaja iseloomustab teiste politseinike varasemat suhtumist COP ametnikesse järgmiselt:

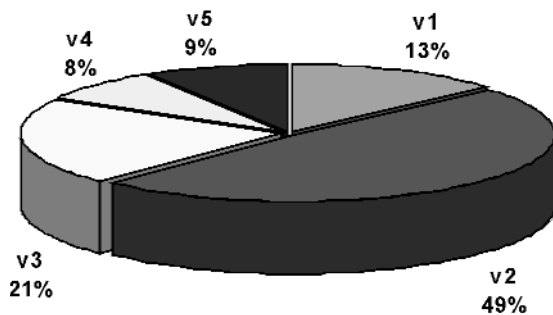
“Nad peaaegu et naersid meie üle, kui oma tegevust alustasime. Nad ütlesid irooniliselt: “Mida nad nüüd tegid? Mida nad nüüd teevad?/.../ Nüüd tulevad nad meie juurde ja pa-

luvad meid vaadata üht või teist probleemi, et sellele lahendust otsida.”/.../ Meie tunneme inimesi oma piirkonnas, nad usaldavad kohalikku politseid/.../” (refereering N. G. Dehendorffi intervjuust [J.Kaasiku vaba tõlge])

Teised intervjuueeritavad olid samuti seisukohal, et koostöö COP ametnikega on kasulik just kuritegude uurimisega tegelevatele ametnikele, sest kohalikke inimesi ja olusid tundvatelt politseinikelt on võimalik saada kuriteo avastamiseks vajalikku informatsiooni. Koostöö parandamise võimalusena nähakse regulaarseid kokkusaamisi ja infovahetust. Näiteks Sloveenia esindaja väitel korraldatakse seal kord nädalas kohtumisi COP ametnike ja teiste üksuste vahel (D. Lorbek intervjuu).

Koostööd KOV ja teiste asutustega peeti samuti oluliseks. Koostöö KOV toimub neis riikides erinevas vormis. Enamasti seisneb see mitmesuguses infovahetuses, kohalikele probleemidele koos lahenduse otsimises, ümarlaudade korraldamises, turvalisuskomisjonides osalemises ning regulaarsetes kohtumistes (näit. Luksemburgis on politseijuhtidele seadusega pandud kohustus neli korda aastas kohtuda oma piirkonna KOV juhtidega - T. Fehr intervjuu). Sarnaselt Eesti politseijuhtidele esines intervjuudes arvamusi, et suhtlemine ja koostöö on seotud mõlema poole isikuomadustega. Enamik intervjuueeritavaid oli seisukohal, et COP tegemisel tuleb teha koostööd ka eraettevõtjate ja teiste organisatsioonidega. Üks Saksamaa esindaja väitis aga, et neil eraettevõtjatega korrupsiooniohu tõttu eriti koostööd ei tehta (C. Matzdorf intervjuu).

Ka PPT tegevatel politseiametnikelt küsiti nende seisukohti koostöö osas. Arvamuste jaotust koostöö toimimise kohta politseisiselt näitab diagramm joonisel 13.

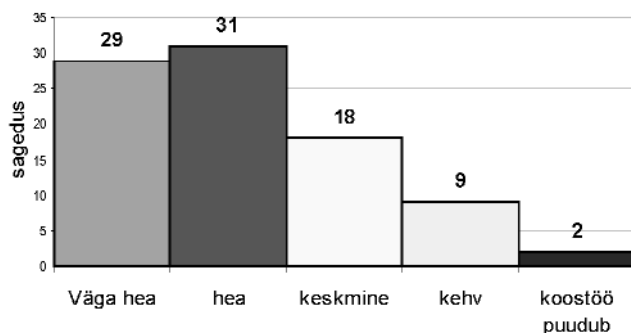


Diagrammil on konstaablite vastuste üldjaotuvus. Küsimusele vastajaid oli 90. 13% vastanutest arvab, et organisatsioonisisene koostöö toimib igapäevaselt, on kõrgelt hinnatud (v1). Et koostöö toimib, kuid mitte igapäevaselt ja mitte kõigiga (v2), arvab 49% ehk suurim osa küsitletud konstaablitest. Seda, et koostöö on juhuslik (v3), leiab 21% küsitletutest. 8% arvab, et koostöö toimib haruharva ja et seda ei hinnata eriti kõrgelt (v4). 9% on seisukohal, et koostööd ei toimu ja et kogukonnakeskse politseitöö tegemine on ainult piirkonnakonstaabli asi (v5).

Joonis 13. Konstaablite seisukohad organisatsioonisisese koostöö osas

Organisatsioonisisese koostöö analüüs näitab, et vaid 13% konstaablitest arvab, et koosöö toimib igapäevaselt. Seega on probleemid võrreldavad eeltoodud välisriikide seisukohtadega. Ka Eestis esineb probleeme erinevate teenistuste koostöös, mis takistavad autori arvates edukat kogukonnakeskse politseitöö korraldamist.

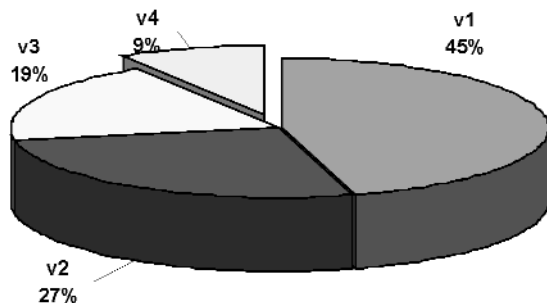
Konstaablite hinnangut koostööle KOV-ga selgitab joonis 14.



Joonis 14. Konstaablite hinnangud koostööle kohaliku omavalitsusega

Joonisel olev histogramm näitab erinevate hinnangute esinemissagedust. Kõige enam hinnati koostööd KOV heaks (35% küsimusele vastanud 89 ametnikust). Väga heaks hindas koostööd kolmandik (33%) konstaablitest. Rahuldavaks või keskmiseks hindas koostööd viiendik (20%) küsitletutest. Kehvaks pidas koostööd KOV-ga 10% vastanutest ja koostöö puudus vaid kahe konstaabli arvates.

Küsitluse tulemustest nähtub, et enam kui kaks kolmandikku konstaablitest hindas koostööd kohaliku omavalitsusega heaks või isegi väga heaks. Juhtide hinnangud olid veidi tagasihoidlikumad (vt eespool tehtud analüüsi). Konstaablilt küsiti, kui regulaarselt nad seda koostööd teevad. Vastuste jaotumist iseloomustab joonis 15.



Joonisel olevast diagrammist selgub, et regulaarselt toimuvad tegevuse planeerimiseks ja võimalike probleemide ennetamiseks (kogukonna parema teinendamise eesmärgil) ühised arutelud KOV-ga (v1) 41 konstaabli (45% vastanutest) arvates. Sarnased arutelud toimuvad juhuslikult (v2) 24 konstaabli (27%) arvates. 19% vastanutest arvab, et koostööd tehakse vaid juba tekkinud probleemide lahendamiseks (v3). 9% konstaablitest (8 ametnikku) leiab, et koostöö puudub (v4).

Joonis 15. Konstaablite ja KOV koostöö regulaarsus

Küsitluste tulemustest on näha, et praktiliselt poolte konstaablite puhul on tegemist regulaarse koostööga, mis on seotud probleemide ennetamisega. Enamasti seisneb see autori arvates kohaliku omavalitsusjuhiga kohtumises. Seda arvamust toetab ka mõne KOV esindaja seisukoht (J. Tamkivi, A. Rossman, O. Liblikmann intervjuu) koostöö küsimuses. Osades omavalitsustes tehakse ka regulaarseid ülevaateid volikogu ees (K. Mürsepp, J. Kuriks intervjuu). Üldiselt hindas enamik intervjueritud KOV esindajaid koostööd kohaliku konstaabluga rahuldavaks või heaks. Probleeme nähakse pidevates muutustes töökorralduses (A. Sepp, O. Liblikmann intervjuu). Konstaabli või nende juhtide ülevaated kohalikust õiguskorrast vallavalitsusele või vallavolikogule on paljude intervjueritute arvates vajalikud. Samas arvatakse ka, et aruandekohustust ei peaks konstaablile päris panema. Nii arvab näiteks Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees Kurmet Mürsepp:

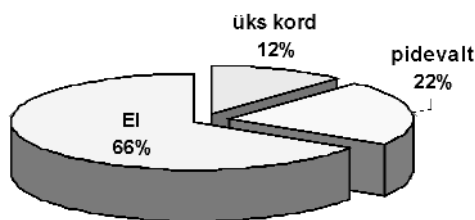
“Konstaabel annab volikogule regulaarseid ülevaateid avalikust korrast. Oleme püüdnud ka ajalehes avaldada. Konstaablid jagavad hea meelega avalikku informatsiooni. Lahutada tuleb asjad, mis lõpetamata on – neist ei saa infot anda. Aruandekohustust KOV ees ei saa panna – need on erinevad ametkonnad. Seda kohustust võidakse erinevate poliitiliste olukordade puhul halvasti ära kasutada, võib toimuda suunamine ja tekib huvide konflikt. Infot võib anda, aga aruandekohustust kehtestada ei saa. Siis peaks sama ka riigi tasemel kehtima (politseipeadirektor Riigikogu ees), mida teha ei saa.” (Väljavõte K. Mürsepa intervjuust).

Intervjuudest selgub, et koostöö seisneb veel ka konkreetsete juhtumite lahendamises, avaliku korra eeskirjade kehtestamises, sotsiaaltöö valdkonnas, materiaalses toetamises, vahendite muretsemises, korra tagamiseks lisateenuse ostmises jms. Koostööteemaga on tihedalt seotud ka kohaliku turvalisuse planeerimine. Enamik KOV esindajaid väitis, et eraldi tegevuskava kohaliku turvalisuse tõstmiseks ei ole. Põgusalt on teemast juttu arengukavades. Harjumaa OL juhatuse esimees ja Raasiku vallavanem A. Sepp oli turvalisuse planeerimise osas järgmisel seisukohal:

“Turvalisuse planeerimine peaks olema KOV arengukava osa, kuna see on seotud muude osadega ja mida arvestatakse infrastruktuuride planeerimisel. Väiksemates omavalitsustes pole eraldi turvalisuse arengukava vaja. Planeerimine peaks toimuma koostöös politseiga, kes võiks olla initsiaator. Kui riigis napib vahendeid turvalisuse tagamiseks kogu riigis, siis peaks seda turvalisuse planeerimisel arvestama. Kõigega, näit. meditsiiniga, vald arengukavas ei tegele. Küll aga politsei ja päästeteenistusega. Kui turvalisuse planeerimise initsiatiiv oleks politseil, siis oleksid arengukavad ühtsetel alustel ja siis oleks ka kogu riigis kergem midagi planeerida. See on sama kui avaliku korra eeskirjadegagi. Väikestes omavalitsustes ei saa olla midagi nii kardinaalselt erinevat, et seda ei saaks arvestada riiklikul turvalisuse planeerimisel. Kokku on 245 omavalitsust, seadused on samad, planeerimine võiks olla ühtsetel alustel.” (Väljavõte A. Seppa intervjuust).

Selle seisukohaga tuleb praegustes oludes nõustuda, sest politseil on tõepoolest ainsana olemas õiguskorda puudutavad andmed ning kogemused. Politsei peaks olema protsessi algataja, mitte läbiviija. Samas leidis aga osa politseijuhte (A. Otsalt intervjuu), et algataja võiks olla KOV ja politsei peaks olema eksperdi rollis. Uurimuse autori seisukoht on, et selles küsimuses tuleb vastu võtta otsus riiklikul tasandil, mis paneks nii KOV-le kui ka politseile kohustuse koostada kas või arengukava ühe osana tegevuskava kohaliku kogukonna turvalisemaks muutmiseks. Sarnaseid näiteid võib tuua mujalt maailmast. Näiteks Irimaal on parlamendis arutelul uus seadus, mis kohustab KOV-d ja politseid teatud kuritegude ennetamiseks ühiseid plaane tegema (M. Feehani intervjuu). Samas on Saksamaal vaid üldine riiklik plaan (C. Matzdorf intervjuu). Eestis on praegu politsei ja KOV vahel võimalik koostööd teha, kuid samas puudub selline kohustus. Hea näide riigipoolsele survele tihedama koostöö suunas on Luksemburgist, kus võeti hiljuti vastu seadus, mis reguleerib küllaltki täpselt politsei ja KOV koostöö korda (T. Fehr intervjuu). Ilma konkreetse kohustuse ja ülesannete jaotuseta on koostöö väga tihedalt seotud konkreetsete isikute ning nende omadustega. Eestis on koostööd käsitletud vaid erinevates arengut puudutavates strateegilistes dokumentides, mida käesoleva töö esimeses osas kajastati. Samas tuleb välisriikide esindajate intervjuudest välja, et ka seal ei ole enamikes riikides turvalisuse planeerimist puudutavaid kohalikke tegevuskavasid. On olemas küll mitmesugused kriisiolukorras tegutsemise kavad, kuid üldist turvalisust ja õiguskorda puudutavaid eraldi pikemaajalisi tegevusplaane paljudes riikides pole. Näiteks põhjendas Taani esindaja nende puudumist sellega, et neid ei saagi tänapäeva ühiskonnas teha, sest olukord muutub nii kiiresti (N.G. Dehlendorff intervjuu). Tema väitega võib osaliselt nõustuda, aga samas tuleb ju eelarvelisi vahendeid pikemalt planeerida (näiteks keskkonna planeerimine, ehitustegevus jms). Turvalise elukeskkonna loomine on väga tihedalt seotud finantsidega, seega tuleb mingeid plaane teha, kus on olemas erinevate osapoolte kohustused. Kuna PPT on tihedalt seotud just kohaliku kogukonnaga, siis sõltub selle korraldamine kõigi koostööpartnerite plaanidest ja neid tuleb omavahel kooskõlastada.

Piirkonnakonstaablilt küsiti, kas nad on osalenud turvalisuse pikaajalises planeerimises või arengukavade koostamises oma piirkonnas. Konstaablite osalemist turvalisuse pikaajalises planeerimises näitab joonis 16.



Joonisel olev diagramm näitab, et enam kui kolmandik (34%) küsitletud konstaablites väidab, et on mingil viisil osalenud piirkonna turvalisuse pikaajalises planeerimises või arengukava koostamises. 20 ametnikku (22%) väidab, et teevad seda pidevalt. 59 ametnikku (66%) pole protsessis osalenud kordagi.

Joonis 16. Konstaablite osalemine turvalisuse planeerimises

Joonis näitab selgesti, et enamik konstaableid kohaliku tasandi turvalisuse planeerimisprotsessis ei osale, mis on eeltoodud analüüsi arvestades ka loomulik. Seda protsessi lihtsalt praegu ei toimu, eriti väiksemates omavalitsusüksustes.

Käesoleva alapeatüki kokkuvõtteks võib väita, et juhid ja KOV esindajad mõistavad üldjuhul oma rolli piirkondliku politseitöö korraldamisel. Enamikule piirkonnakonstaablites on selge nende osa arendusprotsessis. Tavatöötajatele on aga kohati arusaamatu juhi roll ja osa töö korraldamises ning arendamises. Üldhinnang koostööle nii organisatsiooni sees kui ka väljapoole seda on positiivne. Kõik uuritavad sihtgrupid väitsid, et enamasti koostöö toimib. Nad pidasid seda kohaliku turvalisuse tagamise oluliseks osaks. Nii konstaablite endi kui ka paljude teiste riikide esindajate väitel esineb enam probleeme organisatsioonisiseses koostöös. Ühe põhjusena toodi välja konstaablite madal väärtustamine teiste silmis ja infovahetuse tõrked. Samas nähakse aga piirkonnakonstaablites kohaliku info kõige paremat valdajat, mis motiveerib kuritegude avastamisega seotud ametnikke koostööle. KOV esindajad soovivad regulaarset infovahetust ja on enamasti valmis koostööks. Kuna see pole aga enamasti kohustuslik, siis sõltub tegevus kohalikul tasandil nii politseiniku kui ka KOV esindajate isikuomadustest. Ühtset turvalise elukeskkonna arendamist pikaajalises plaanis praegu veel ei toimu, kuid mõned KOV üksused on valmis seda koostöös tegema, kui initsiatiiv politsei poolt tuleks. Seega on paljud PPT toimimiseks olulised eeldused olemas, kuid on siiski teatud takistusi ja probleeme, miks see politseitöö põhimõtte igal pool alati ei rakendu. Järgnevas alapeatükis käsitletaksegi uuritavate sihtrühmade arvamusi erinevate PPT korralduse kitsaskohtade ja võimalike lahenduste osas.

2.4. Takistused ja probleemid piirkondliku politseitöö korraldamisel

Kõigis uuritavates sihtgruppides püüti välja selgitada ka peamised takistused ja probleemid, mis segavad kogukonnakeskse politseitöö või piirkondliku politseitöö täiel määral toimimist. Politseijuhtidele esitati küsimus: "Millised on peamised takistused ja probleemid piirkondliku politseitöö korraldamisel?" Intervjuusid analüüsidest võib välja tuua järgmised märksõnad (sulgudes väidete esinemise sagedus):

- piisavate oskustega ametnike vähesus (6)
- vähene personali motiveerimisvõimalus, ameti madal väärtustatus (4)
- rahalise ressursi vähesus töö korraldamiseks (kütus, tehnilised vahendid, ol metingimused jm) (3)
- segane tööjaotus, ülesannete arusaamatus ametnikele, kindlustunde puudumine (2)
- suur töökoormus (sh reageeriva tegevuse osas: menetlus, väljakutsed jms) (2)
- tegevuskeskkonna muutlikkus (kogukond ei ole püsiv) (1)
- ametnike mõttemaailm on vanades meetodites kinni (1)
- elanike ja omavalitsuste ükskõikne suhtumine (nende enda ebapiisav sisuline tegevus turvalisuse probleemide lahendamisel) (1)
- suhtlemisprobleemid (1)

Intervjuueeritavate väited püüdis autor koondada sarnaste märksõnade alla, et neid oleks võimalik liigitada. Mõni väide võib kuuluda ka mitme märksõna alla, seega ei ole analüüsi tulemus absoluutne. Samas annab see siiski mingi ülevaate juhtide seisukohtadest. Eeltoodud analüüsi põhjal võib välja tuua kolm põhilist probleemi, mis on kõik omavahel seotud. Kõige enam nimetati probleemiks inimressursi puudust (6 juhti 8-st). Esinemissageduselt järgnes ametnike vähene motiveerimine ja konstaabliameti madal väärtustatus (4 juhti). Kolmandale kohale jäi materiaalse ressursi puudulikkus (3 juhti). Need kolm takistust on kõik omavahel seotud. Oskustega inimressursi saamine käib käesoleva uurimuse autori arvates just nimelt piisava motiveerimisega, nii otsestest palga kui ka töökeskkonna kaudu. Enam kui ühes intervjuus nimetati veel segast tööjaotust ja ülesannete arusaamatust (2) ning suurt töökoormust, mis takistab ametnikul piirkondliku politseitöö tegemist (2). Ka need kaks probleemi on autori arvates tegelikult kaudselt seotud motiveerimisega, sest kindlustunde oma tööülesannete osas ja suur töökoormus mõjutavad ametnike soovi seda tööd teha. Politseipeadirektor on samuti seisukohal, et suurim probleem piirkondliku politseitöö korraldamisel on puudulik motivatsioon: ".../Konstaabli teenistus on kogu politseiteenistuse alus, kus on kõige suurem osakaal ma-

dalama astmega ametnikke, kelle palgatingimused, töövahendid ja ruumid on kõige kehvemad, lisaks veel suur töökoormus. Nad on kõige õnnetumas olukorras. Materiaalne pool, segadused tööjaotuses, kindlustunde puudumine tuleviku osas mõjutavad oluliselt rahulolu tööga. Kui juhid on harjunud selliste olukordadega, siis põhimass meie organisatsioonist on piirkondlikud konstaablid. Tuleks teha kõik, et konstaablitele tagada kindlustunne, hoiduda reformidest, rünnakutest jms. Need on põhilised takistused, see on motivatsioonisüsteem, mis koosneb mitmest asjast.” (Väljavõte R. Antropovi intervjuust).

Seda probleemi on praeguseks autori arvates juhtkonna tasandil teadvustatud juba pikka aega. Konstaabel on tegelikult praeguses politseistruktuuris suhteliselt madalalt väärtustatud ametnik, mis teeb keeruliseks asjalike ja tublide inimeste leidmise ja hoidmise selles ametis. Madala väärtustamise probleemi käsitleti ka eelmises alapeatükis koostööd takistava asjaoluna.

Üsna sarnaseid takistusi kogukonnakeskse töö rakendamiseks töid välja ka Euroopa politseijuhid. Nende intervjuusid analüüsisides võib välja tuua järgmised probleemid (sulgudes väidete esinemissagedus):

- ressursi puudulikkus (raha ja inimjõud) (4)
- ametnike mõttemaailma muutmine raske (4)
- juhtide negatiivsed hoiakud (2)
- muude ülesannete täitmine ja tähtsustamine (2)
- ametnike vähene väärtustamine (2)
- partnerite vähene osalemine tegevuses (huvi-, tahtmise puudus, rahalised võimalused väikesed) (2)
- suhete loomine erinevate kogukondadega (immigrandid) (1)

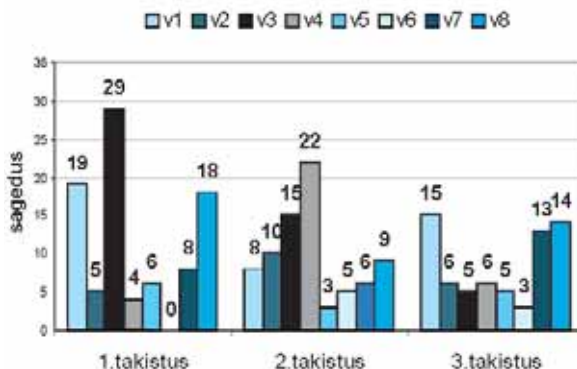
Intervjuud on analüüsitud sarnasel põhimõttel, mis Eesti politseijuhtide omadki. Siin olid sarnaselt Eestile olulisemateks probleemideks kogukonnakeskse politseitöö rakendamisel ebapiisava ressursiga seonduvad (4 ametnikku 10-st). Sinna alla kuulub igasugune vähesest finantseerimisest tulenev takistus. Välisriikide politseiametnikud töid eraldi välja veel ametnike mõtlemise muutmise seonduvad takistused (4). Selle all peeti silmas arusaamist ennetamise tähtsusest jms. Veel nimetati ametnike vähest väärtustamist, muude ülesannete täitmist või suuremat tähtsustamist (näiteks kuritegude avastamine ja kurjategijate püüdmine) ning partnerite motiveerimisega seotud probleeme. Huvitava asjaoluna väärrib aga äramärkimist see, et intervjuudest tuli välja probleem, mis puudutab juhtide negatiivseid hoiakuid (N. G. Dehlendorff, M. Feehan intervjuu). Eesti juhid seda eraldi takistusena ei käsitlenud. Näiteks vastas Taani esindaja COP rakendamise takistuste kohta esitatud küsimusele järgmiselt:

“Peamine takistus on juhtimises. Mitte iga juht ei mõista seda [COP - autori märkus]. Tippjuhtkond peaks samuti ütlema, et nad tahavad seda ning nad peaks midagi selle heaks te-

gema ka. Kui mõni kohalik juht ei taha seda põhimõtet mõista, siis on see tragöödia./.../” (refereering N. G. Dehlendorffi intervjuust [J.Kaasiku vaba tõlge])

Seega saab eeltoodut analüüsidest väita, et tegelikult on probleemid sarnased. Eesti politseijuhid töid lihtsalt personaliga seonduvaid probleeme välja rohkem motiveerimise ja värbamise seisukohalt vaadatuna. Euroopa riikide politseijuhid ja spetsialistid on suuremat rõhku pannud inimeste ja hoiakute muutmisele. Ühiseks jooneks on aga ebapiisav ressurss.

Takistuste kohta esitati küsimus ka piirkondlikku tööd tegevatele politsei-ametnikele. Konstaablid pidid valima kolm olulisemat takistust, reastades küsimustikus antud vastuse variandid tähtsuse järjekorras. Vastuste üldist jagunemist näitab joonis 17 ja konstaablite seisukohtadest koostatud piirkondliku politseitöö takistuste kaalutud pingerida tabel 6.



Joonis 17. Konstaablite poolt valitud PPT takistuste üldjaotuvus

Joonisel kujutatud jaotus näitab piirkonnakonstaablite hinnangut takistustele PPT tegemisel. Valida tuli kolm olulisemat. Tulpdiagrammis on takistused kodeeritud (v1-v8). Takistuste sisu ja vastav kood nähtub allolevas kaalutud pingerida tabelis. Esimese ehk olulisima takistusena nimetati kõige enam (29 ametnikku) seda, et konstaablil on vähe aega kogukonnaga tutvuda (v3). Teise takistusena nähti kõige enam (22 juhul) seda, et konstaablil ei ole piisavalt võimalusi seda teha (v4). Kolmanda takistusena aga nähti enamasti (15 juhul) rahastamisega seotud probleeme (v1). Veel nimetati 3. takistusena (14 juhul) muid probleeme (v8) ja 13 juhul kogukonna negatiivseid hoiakuid (v7).

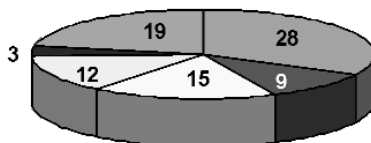
Politseinike arvates olulisemad probleemid esitab konstaablite seisukohtadest koostatud piirkondliku politseitöö takistuste kaalutud pingerida tabelis 6.

Kar	Peamised takistused piirkondliku politseitöö tegemisel	Koe	I
1	Vähe aega piirkonna ja kogukonna tundmaõppimiseks	v3	122
2	Rahastamisega seotud probleemid	v1	88
3	Muu takistus kokku	v8	86
4	Vähe võimalusi piirkonna ja kogukonna tundmaõppimiseks	v4	62
5	Negatiivsed hoiakud kogukonna poolt	v7	49
6	Vähened oskused ja teadmised selle rakendamisel	v2	41
7	Negatiivsed hoiakud politseijuhitide poolt	v5	29
8	Negatiivsed hoiakud kohaliku omavalitsuse poolt	v6	13

Tabel 6. Konstaablite nimetatud PPT takistuste kaalutud pingeriida

Tabelis on takistused reastatud kaalutud punktisumma alusel olulisuse järjekorras. Takistuse esinemine 1. takistusena võrdustati 3 punktiga, 2. takistusena 2 punktiga ja kolmanda takistusena 1 punktiga. Esinemissageduse ja eeltoodud punktide korrutis annab olulisuse pingerea. Kõige enam kogus punkte (122) ja seega on konstaablite arvates tähtsuselt esimene takistus see, et neil ei ole piisavalt aega piirkonna ja kogukonna tundmaõppimiseks. Tähtsuselt teiseks takistuseks saab lugeda (88 punkti) rahastamisega seotud probleeme. Kolmandaks (86 punkti) jäävad pingereas muud probleemid, kus konstaablid kirjutasid enda poolt ise erinevaid takistusi (vt järgnev joonis).

Muude konstaablite poolt kirjeldatud PPT takistuste jagunemist tähtsuse järgi näitab joonis 18.



- ülekoormatus, muud ülesanded, menetlustöö, paberitöö v8.1
- tehniliste vahendite puudumine v8.2
- ebaotstarbekas töökorraldus v8.3
- motivatsiooni puudumine v8.4
- seaduste puudumine v8.5
- muu takistus nimetatamata v8.6

Joonis 18. Muude konstaablite poolt nimetatud PPT takistuste jaotuvus tähtsuse järgi

Eeltoodud analüüsi vaadates selgub, et konstaablid tunnetavad peamise probleemina ajapuudust, mis takistab neil piirkonnatööga tegeleda. Oluline põhjus on siin autori arvates konstaablite ülesannete paljusus – nende ülesanded on patrullimisest kuni lihtsamate kriminaalasjade kohtusse saatmiseni. Sarnaselt juhtidega toodi ühe olulisema takistusena välja piirkondliku töö rahastamisega seotud probleemid. Muude takistuste hulgas nimetati veel ülekoormatust, lisaülesannete hulka, motivatsiooni probleemi. Nimetati ka ebaotstarbekat töökorraldust. Analüüsi põhjal saab aga väita, et vähesed peavad oluliseks takistuseks PPT tegemisel juhtide või KOV negatiivseid hoiakuid.

Intervjuude läbiviimisel küsiti samuti KOV esindajate arvamust peamiste takistuste kohta piirkondliku politseitöö korraldamisel (Intervjuud KOV esindajatega). Nende vastuseid analüüsid võib välja tuua järgmised probleemid (sulgudes esinemissagedus):

- konstaablil ei ole piisavalt aega piirkonnas viibimiseks (paberitöö hulk, muud ülesanded, ülekoormatus) (4)
- pidevad muutused ja reformid, juhtimisprobleemid (2)
- oskustega politseinike vähesus (2)
- ebapiisav koostöö, suhtlemine KOV-ga (2)
- vähe selgitatud kogukonnakeskse politseitöö olemust elanikele (1)
- konstaabli vähene otsustamisvabadus (1)
- konstaablid ei saa väärilist tasu (1)
- konstaabel ei ela kogukonnas, pole selle liige (1)

Sarnaselt konstaablite endiga esines KOV esindajate seisukohtades kõige enam väiteid, et takistuseks piirkondliku politseitöö korraldamisel on see, et mitmel põhjusel ei saa konstaabel piirkonnas piisavalt viibida. Niisugune arvamus on autori arvates kujunenud KOV esindajate soovist piirkonnakonstaablit enam oma piirkonnas näha. Et tegemist on peamiselt maaomavalitsustega, siis igas omavalitsusüksuses tõesti konstaabel pidevalt kohal ei ole. Samas võib eeldada, et kuna vahetult KOV-ga suhtleb piirkonnakonstaabel, siis kanduvad viimaste hoiakud üle KOV juhtidele. Seda väidet toetab näiteks ka Viljandimaa OL-i juhatuse esimehe ja Tarvastu vallavanema seisukoht:

“Ma saan aru, et on jube paberimajandus, bürokraatia ning paberite täitmiseks kulub väga palju aega. Ilmselt on selge, et pabereid vähemaks ei jää. Sel juhul peaks olema eri inimene selle töö peale ja konstaabel saaks pühenduda oma tööle -inimestega suhtlemisele. Konstaablitel on liiga palju asju korraka käes ja siis nad peavad pabereid ka veel täitma ning rabelevad ajapuuduses.” (Väljavõte J. Lukase intervjuust).

Lisaks sellele nimetati enam kui ühel korral politsei juhtimisprobleeme (pi-

devad reformid, muutused ja sellega seonduvad ohud). Nendes muutustes on mõne KOV juhi arvates pidevalt kannatajaks olnud piirkonnakonstaablid: “/.../ Kui meie teenistusse on antud konstaablid, nad on kindlustatud korteriga, telefoniga, tööruumidega. Siis selgub aga, et konstaablitööd on vaja pidevalt ümber korraldada – tal ei ole aega kohal olla ja tegeleda oma tööga, sest ta on pidevalt hõivatud asendamistega, väljaspool piirkonda käimisega. Kui temalt küsida, kui palju ta saab olla oma teeninduspiirkonnas, siis see aeg on minimaalne. Pidevad ümberkorraldused konstaablitöös on see peamine rahulolematuse põhjus omavalitsustes. Jätke konstaabel oma tööülevõtte juurde oma piirkonnas. Ärge pange teda täitma muid ülesandeid (asendamised, juurdlused, õpused jms), sest siis teda kohapeal ei ole. Kõik reformid, mis politseis tehtud, on kärpinud seda vaest konstaablit. Kord nad omavad õigust kiirust mõõta, siis jälle ei oma. Kord omavad õigust selle eest trahvi teha, teinekord mitte. Mina ei tahaks sellises süsteemis mitte päevagi töötada. Me ei toeta munitsipaalpolitsei loomist Harjumaal, sest see on kallid. Siis on vaja luua terve süsteem, kui see luua. Konstaabel peaks aga olema kohapeal ja temaga peaks saama teha usaldusväärset koostööd, mitte suhtlema kirja teel või ajama asju tema ülemustega.” (Väljavõte A. Seppa intervjuust).

Autor toetab seisukohta, et piirkonnakonstaabli eduka tegevuse aluseks on stabiilsus ning piirkonna hea tundmine. Samas on Eesti puhul tegemist areneva riigiga, mis toob endaga kaasa pidevaid muutusi. See puudutab ka politseitegevust. Paraku on tõepoolest varasemal ajal palju politseisiseseid muutusi tehtud piirkonnakonstaablite arvelt. Õpikus käsitleti konstaablitöö arengut Eestis, kust nähtusid näiteks menetluskoormuse probleemid jms. Viimastel aastatel on aga kogukonnakeskne politseitöö olnud prioriteediks ning üha enam püütakse luua olukorda, kus konstaabel saaks realselt piirkondliku politseitööga tegeleda. Takistustena toodi enam välja ebapiisava kaadri probleem. Seda takistust käsitleti eespool juhtide arvamusi analüüsis. Lisaks oli KOV juhtide arvates mõnel pool takistuseks piirkondliku töö korraldamisel ka vähene koostöö politsei ja KOV vahel.

Käesolevat alapeatüki kokkuvõtteks võib väita, et politseijuhid nii Eestis kui ka mujal pakkusid peamiste takistustena piirkondliku politseitöö korraldamisel välja personali vähesuse ja motiveerimisega seotud probleeme. Samuti lugesid paljud juhid oluliseks probleemiks ebapiisava rahalise ressursi piirkondliku töö korraldamisel. Erinevalt juhtidest leidsid aga piirkonnakonstaablid ja KOV esindajad kõige enam, et takistuseks selle töö tegemisel on erinevate ülesannete paljususe tõttu ajapuudus piirkonnas viibimiseks ja kogukonna tundmaõppimiseks. Seega on nende probleemide lahendamine piirkondliku politseitöö korraldamise tõhustamiseks olulisim. Järgnevalt kajastataksegi empiirilisest uurimusest tulenevaid ettepanekuid ja soovitusi takistuste kõrvaldamiseks ja probleemide lahendamiseks.

2.5. Küsitletavate seisukohad ja ettepanekud piirkondliku politseitöö korraldamise tõhustamiseks

Järgnevalt käsitletakse uuritud sihtgruppide seisukohti ja ettepanekuid piirkondliku politseitöö tõhustamiseks ning probleemide lahendamiseks. Lisaks käsitletakse siin ametnike seisukohti eelarveküsimuses ja hindamissüsteemi osas, mis on tihedalt nimetatud teemaga seotud. Kui eelnevalt sai välja toodud uuritavate gruppide poolt nimetatud erinevaid takistusi piirkondliku politseitöö korraldamisel, siis lisaks sellele küsiti neilt ka ettepanekuid nende kõrvaldamiseks. Eesti politseijuhtide intervjuudest selgus, et nähakse mitut lahendust. Peamisena toodi ära erinevad piirkonnanostaablite motiveerimise võimalused. Politseipeadirektor oli näiteks seisukohal, et vahendite jaotus peaks olema rohkem suunatud:

“/.../ kui ostame arvutid, ostame autod, siis 90% vahenditest tuleks anda piirkondlikule tasandile. Et ei oleks nii, et uued töövahendid ostetakse keskusse ja vabanevad antakse piirkondlikele töötajatele. See näitaks piirkondliku konstaabli kohta politseisüsteemis. Kui temast ei peeta lugu, ei väärtustata tema tööd, siis motivatsioon langeb. Näeb, et midagi tehakse, aga politseinikuni asi ei jõua. Peame sihipäraselt aastaid tegelema konstaablite materiaalse olukorra parandamisega, kaasa arvatud palgad, kaasama igati protsessi, kus arutatakse nende tööd.” (Väljavõte R. Antropovi intervjuust).

Põhja politseiprefekt R. Kүүit pakkus aga välja konstaablitele ühtse üleriigilise motivatsioonisüsteemi loomist. Ülejäänud ressursiga seotud ettepanekud käsitlesid samuti vahendite sihipärasest suunamist piirkondliku politseitöö tegelemiseks (A. Kruuse, I. Koemets intervjuu). Personalipuudusega seotud küsimuste lahendamiseks pakuti peale motiveerimisega seonduva välja ka KOV suuremat kaasamist värbamisprotsessi. Näiteks Lõuna politseiprefekt nägi seda nii:

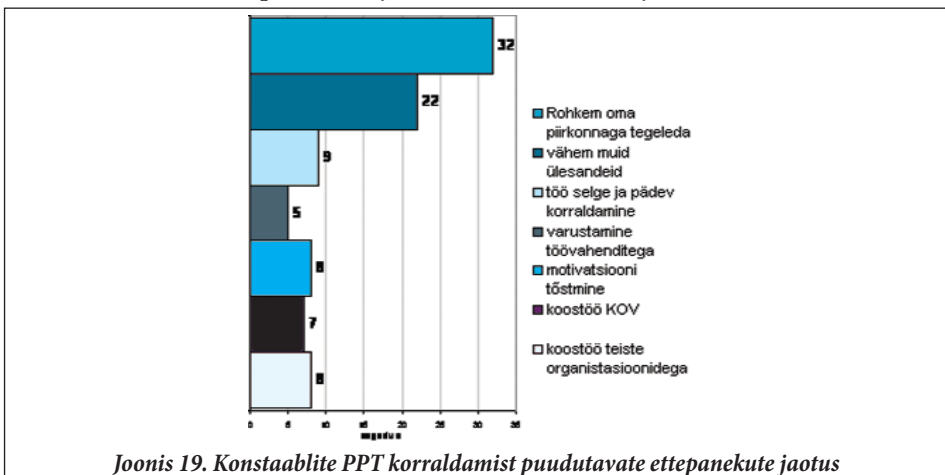
“/.../Lahenduseks oleks koostöö kohalike omavalitsustega, kohalik omavalitsus peaks tunnetama, et korrakaitse pole politsei eralõbu. Vald peab enda jaoks selgeks tegema, kas ta tahab noort inimest enda valda, mis on noore motivatsioon seal töötada, miks ta peaks minema õppima ja tulema sinna tagasi.” (Väljavõte A. Otsalti intervjuust).

Muude takistuste kõrvaldamiseks pakuti samuti välja erinevaid lahendusi. Koostööd puudutavate küsimuste osas aitaks tööd tõhustada pidev suhtlemine KOV-ga ja selgitustöö elanikega (P. Suve intervjuu). Ametnike mõttemaailma muutmiseks pakuti välja hindamissüsteemi väljatöötamist ja õigete indikaatorite leidmist (I. Koemetsa intervjuu).

Intervjueeritud Euroopa riikide juhtide seisukohad ressursiga seotud prob-

leemide lahendamiseks olid suhteliselt lühidad. Paljude vastuste puhul seisnes see sõnapaaris “more money” [rohkem raha] või “more police officers” [rohkem politseinikke]. Need kaks võimalust on omavahel tihedalt seotud. Saksamaa esindaja nägi aga olukorra lahendusena leida võimalusi teha samu asju vähema rahaga (A. Konze intervjuu). Berliini politsei esindaja aga tunnistas, et nendel on peaaegu võimatu finantsilises mõttes midagi muuta, sest see linn on küll Saksamaa suurim, aga samas vaeseim. 10 - 20 aasta jooksul ei juhtu seal midagi, kuna on ette teada, et selles piirkonnas tullakse vaevu toime. Samas nägi ta ühte võimalust olemasoleva personaliga tegelemises ja nende mõtlemismalli muutmises (C. Matzdorff intervjuu). Mõned arvasid, et paremat tulemust saavutaks suurema politseinike hulga (T. Fehr intervjuu). Madala prestiižiga seotud probleemide lahendamiseks on vaja aega. Taani esindaja kasutas uurimuse autori arvates suhteliselt head näidet Škodast. Milline oli selle automargi prestiiž enne ja milline on nüüd. Reklaamima peaks tema arvates seda tööd just tulemuse kaudu (N. G. Dehlendorff intervjuu). Iirimaa esindaja nägi olulisema väljakutsena COP-s politseinike töö suuremat väärtustamist organisatsiooni kõigil tasanditel. Alustada tuleb aga vanemate kolleegide suhtumisest (M. Feehan intervjuu). Šoti politsei esindaja arvas samuti, et ameti suurem väärtustamine aitaks probleeme lahendada. Tema pakkus välja tublidele piirkonnapolitseinikele lisatasu määramise, et neid kogu organisatsiooni silmis tõsta. Seda lisatasu saaksid ainult COP-ga tegelevad ja heade tulemustega ametnikud, ei saaks näiteks aga uurijad ja teised politseinikud. Sellega saaks muuta ametnike mõtlemist ja pöörataks traditsiooniline politseitöö mudel ümber ning ennetamist väärtustataks enam kui kuritegude uurimist (A. Gibsoni intervjuu).

Piirkonnakonstaablite peamiste piirkondliku politseitöö korraldamist puudutavate vabade ettepanekute jaotust iseloomustab joonis 19.



Joonisel on näha konstaablite vabade töökorraldust puudutavate ettepanekute esinemissagedus märksõnade kaupa. Kõige enam esines arvamus, et neile tuleks anda võimalus viibida enam oma piirkonnas, koguda infot ja suhelda elanikega (32 ettepanekut). Sageduselt järgmine soovitus seisnes selles, et vabastada tuleks mitmesugustest muudest tööülesannetest, mis ei ole otseselt seotud piirkonna tööga (22 ettepanekut). Nende hulka kuulub politseinike arvates graafikujärgne patrullimine, sündmuskohtade teenindamise valved, kriminaalmenetlus, igasugune muu kabineti- ja paberitöö). Veel nimetati enam töökorraldamisega seotud ettepanekuid (9 ettepanekut) - nõudmised ja ülesanded peaksid olema selged, peaks olema olemas tegevuskavad, pidepunktid, soovitakse näha pädevaid juhte, kes seda tööd mõistaksid ja organiseerida suudaksid. Lisaks nähti ka suuremaid võimalusi koostöös teiste organisatsioonide (8 ettepanekut) ja KOV-ga (7 ettepanekut). Mõne (8) puhul esitati ettepanek ka motiveerimissüsteemi loomiseks ning töö suuremaks väärtustamiseks. Veel arvati, et töövahenditega kindlustamine peaks olema parem.

Võrreldes konstaablite vabu vastuseid ettepanekute osas juhtide intervjuudega, siis jääb mulje, et juhtide arvates on suurem võimalus tõhustada tööd väärtustamise ja ressursi (sh personali) probleemide lahendamise kaudu. Kuid konstaablid näevad hoopis enam lahendusi selles, et töökorraldus peaks andma piisavalt aega oma piirkonnaga tegelemiseks ja vähendama teiste ülesannete täitmise hulka. Motivatsiooniprobleem tundub nende jaoks olevat mõnevõrra vähem tähtis. Seega on siin olemas teatav erisus juhtide ja konstaablite seisukohtades.

Kokku võttes erinevate riikide seisukohti töö tõhustamise osas võib väita, et mõlemas on juhid pööranud suurt tähelepanu ressursi juurdesaamisele või selle otstarbekamale kasutamisele, politseiametnike ja juhtide mõttemaailma muutmisele ning piirkondliku politseitöö prestiiži tõstmisele. Konstaablid ise soovivad selgemat töökorraldust ja ülesannete jaotust. Seega peaksid need valdkonnad olema selle töömeetodi või tegevusideoloogia edasise arengu prioriteetsed suunad politseitöö kohalt vaadatuna. Kui kogukonnakeskset tööd enam väärtustatakse, on lihtsam leida heade oskustega ametnikke, paraneb koostöö KOV, teiste organisatsioonide ja elanikega.

Kohaliku omavalitsuse esindajate intervjuudest selgusid nende ettepanekud ja ideed probleemide lahendamiseks ning töö paremaks korraldamiseks selles valdkonnas. Peamiselt nähti võimalusi konstaablite paberitöö koormuse vähendamises ja tema viibimises rohkem oma piirkonnas. See omakorda võimaldaks rohkem ja regulaarsemat koostööd KOV-ga. Samuti esines ettepane-

kuid konstaablile suurema iseseisva otsustamise õiguse andmise osas (M. Mäekeer intervjuu) ja samas ka tegevuse parema koordineerimise ja kooskõlastamise osas juhtide poolt (O. Liblikmann intervjuu). Viimane arvamus oli seotud Väike-Maarja probleemiga, kus vald kulutas palju raha suure konstaablijaoskonna väljaehitamiseks, aga reformi tulemusel politsei sinna ei jõudnudki. Sellised otsused oleks vallavanema arvates vaja eelnevalt läbi rääkida. Samuti arvati, et muutusi ei tuleks pidevalt teha ja sooviti piirkonnakonstaablite töökorraldusse stabiilsust (A. Sepp intervjuu). Mõni omavalitsusjuht arvas, et piirkondlik politseitöö toimiks paremini, kui konstaabel pidevalt kohal viibiks ja elaks samas kogukonnas (Ü. Tulik intervjuu). Ida-Viru OL juht lootis, et olukorda parandaks uue ja kakskeelse kaadri leidmine ja väljakoolitamine (A. Rossman intervjuu). Soovitakse näha ka "oma" konstaablit, kes oleks inimestele konkreetne isik. Rühmatöö käigus kipub see kaduma minema (J. Kuriks intervjuu). Positiivsete arengutena näevad omavalitsusesindajad seda, et neil pole enam vaja piirkonnakonstaablitele elementaarseid töövahendeid muretseda. Paljud arvasid seda, et politsei peaks ikkagi omavalitsusest materiaalselt sõltumatu olema. Veel toodi positiivsena välja politsei poolt erinevate patrullimisviiside kasutamine peale autopatrulli. Eesti Linnade Liidu juhatuse esimees Jaanus Tammkivi ütles, et "väga hea efekti on andnud jalgsipatrullid, ratta- ja ratsapolitsei – seda soovitakse näha igal pool". Kokku võttes KOV esindajate arvamus, saab öelda, et nemad näevad sarnaselt konstaablitele võimalusena töökorraldamise tõhustamisel politsei nähtavuse suurendamist piirkonnas, paberitöö ja muude ülesannete vähendamist ning piisavat suhtlemist KOV ja elanikega. Enamik intervjuueeritud KOV esindajatest olid autori arvates üldjoontes seisukohal, et politsei on arenenud positiivses suunas ning et konstaablitega saab ja on vaja koostööd teha. Soovitakse näha, et ka KOV soove ja võimalusi arvestataks töö korraldamisel.

Eesti politseijuhtidele esitati veel küsimus PPT kajastumise kohta eelarves. See on otseselt seotud töö tõhustamise ja ka eeltoodud probleemilahenduste elluviimisega. Arvamused olid erinevad ja ühtset seisukohta ei olnud. Mõne juhti seisukoht oli, et PPT ei kajastu eraldi eelarves ja ei peakski kajastuma, sest kõik politseitegevused on olulised, või seda lihtsalt ei ole võimalik praeguses ajahetkes teha (A. Otsalt, P. Suve, K. Laanet intervjuu). Mõni arvas, et võiks olla eraldi PPT kallimate vahendite osa (A. Kruuse intervjuu). Samas tunnistas osa juhte, et tegelikult on konstaablite keskmine palgakulu praegu teistest madalaim (R. Küüt, E. Lillo, R. Antropov intervjuu). Seega nähti vajadust motivatsioonisüsteemi muuta. Politseipeadirektor oli seisukohal, et praegu eelarvet nii lahti veel ei kirjutata, kuid lähitulevikus tuleb rakendada sellist süsteemi, kus kulutused ja ülesanded on enam seotud. Siis kajastatakse

eelarves ka prioriteetsed suunad ja selle töö jaoks eraldatud vahendid (R. Antropovi intervjuu).

Intervjueritud Euroopa politseijuhtide arvamus eelarve jaotuse kohta oli riigiti erinev. Kogukonnakeskse politseitöö osa selles aga enamasti eraldi välja toodud polnud. Vaid Sloveenias on eelarve seotud konkreetse tegevusplaani kogukonnakeskse politseitöö rakendamiseks. Seda plaani tehakse seal igal aastal ning siseminister otsustab raha jaotuse teatud osas nende plaanide alusel. Plaanis kajastatakse konkreetsete projektid jms (D. Lorbek intervjuu). Ka Hollandi esindaja väitis, et eelarvel on teatud seosed (näiteks kulud COP ametnike harimiseks) kogukonnakeskse politseitööga (J. Van Paasschen intervjuu). Mõnel pool oli eelarve jaotus (Saksamaa) seotud kuritegevuse ja probleemidega, mõnel pool (Iirimaa) oli kohaliku üksuse juhul võimalik otsustada eelarveküsimusi kohalikest vajadustest lähtuvalt (A. Konze, M. Feehan intervjuu). Norra esindaja väitis, et ka neil ei ole seni eelarves kogukonnakeskse politseitööga seotud kulutusi välja toodud, kuid oli samas seisukohal, et politsei eelarve peaks olema rohkem seotud ärimaailmast tuntud kvaliteedijuhtimise põhimõtetega ja konkreetsete tegevustega (M. E. Kleiven intervjuu). Prantsusmaa politsei on oma praktikas varem eelarves COP rakendamiseks teatud vahendeid eraldi näidanud, kuid ei tee enam seda. Põhjuseks on riiklike prioriteetide muutumine pärast viimast valitsuse vahetust. COP arendamine asendus rohkem repressiivse tööga (E. Erdual intervjuu). Šotimaal on võimalik taotleda eriliste kulutuste katmist kohalike tegevustega seoses (projektipõhine eelarve), kuidu on tegemist ühise eelarvega ja eraldi COP osa seal ei kajastu (A. Gibson intervjuu). Autori arvates tuleks eelarves kindlasti kajastada prioriteetsed arengusuunad ja eraldada vastav ressurss nende täitmiseks. Kuna eespool tuli juhtide intervjuudest PPT korraldamise olulise takistusena välja just personali probleem ja muud ressursiga seotud probleemid, siis peaks vahendid olema eelarveliselt suunatud just nende probleemide lahendamiseks. Igasugune motiveerimissüsteem eeldab kulusid ja see ei saa toimida ilma selleks määratud kindlate summadeta.

Motiveerimise probleemiga on tihedalt seotud ka hindamine. Kui räägitakse motiveerimisest ja tasustamisest, peab olema toimiv hindamissüsteem. Autori arvates on hindamine oluline võimalus töö tõhustamiseks. Seepärast uuriti politseinike sihtgruppide seisukohti hindamise osas. Eesti politseijuhtidelt küsiti, kuidas nemad hindavad piirkondlikku politseitööd tegevaid konstaableid. Intervjuusid analüüsid võib välja tuua järgmisi hindamiskriteeriumeid (sulgudes esinemissagedus intervjuudes):

- numbrilised politseitöö näitajad (töökoormus - protokollid, menetlused, avalduste hulk, välitöö osakaal, osalemine preventsiiprojektides jms) (6)

- omavalitsuste või elanike rahulolu ja usaldus piirkonna konstaablite tegevuse suhtes, konstaabli tuntus piirkonnas (kaebused, kiitused jms) (5)
- tegevuskavas püstitatud eesmärkide täitmine või organisatsiooni põhiväärtuste järgimine (3)
- vahetute ülemuste ja kolleegide hinnangud (1)
- õiguskord territooriumil (1)
- koostöö teiste asutuste ja organisatsioonidega (1)

Eeltoodud märksõnade loetelu on koostatud töö autori poolt. Sarnase sisuga arvamused paigutati vastava kriteeriumi alla. Juhtide vastustest võib järeldada, et kõige enam nimetati hindamise aluseks erinevaid politseiniku töökoormuse näitajaid. See on ilmselt ka objektiivseim kriteerium, mida kasutada saab. Mõned juhid aga nägid, et neid asju tuleb vaadata organisatsiooni põhiväärtuste või tegevuskava täitmise kaudu ehk lisaks numbritele tuleb vaadata ka seda, kuidas need on saavutatud:

“Hindamiskriteeriumid on praegu veel lahti, nende kallal töötatakse. Hindamine peaks käima organisatsiooni põhiväärtuste kaudu. Kui piirkonnas on läbi aegade objektiivsete kriteeriumidega hindamist tehtud – vaadatud, kui palju üks või teine on jõudnud teha, võrreldud neid omavahel. Protokolle teeb üks rohkem, teine vähem. Kes rohkem tegi, see on parem. Neid objektiivseid kriteeriume peaks mõõtma küll, aga nendele tuleks anda hinnang organisatsiooni põhiväärtustest lähtuvalt, vaadates, kuidas ta need saavutas, kas ta sealjuures käitus nii, nagu on ootuspärane jne. Hetkel neid välja töötatud ei ole, töö käib väärtuste osas. Uuest aastast tahaks seda rakendama hakata.” (Väljavõte R. Küüdi intervjuust).

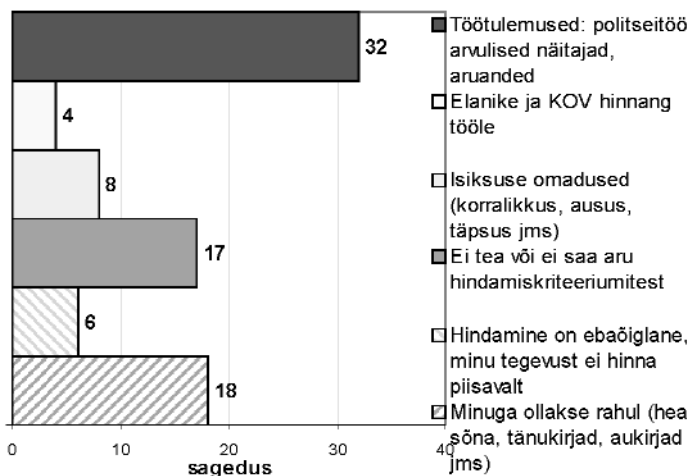
Palju nimetati hindamiskriteeriumina veel kogukonna rahulolu ja usaldust. See aga on raskesti mõõdetav kriteerium. Mõni intervjuueeritu leidis näiteks, et KOV rahulolematuse kohaliku politseiametnikuga ei pruugi veel tähendada, et tegemist oleks halva konstaabliga (A. Kruuse intervjuu). Lääne politseiprefekt väidab samuti, et kogukonna elanike rahulolu ei ole objektiivne näitaja (K. Laanet intervjuu). Peadirektor on aga PPT hindamise suhtes järgmisel seisukohal:

“Tänapäeval on oluline mõõdik usaldus. Selle näitajaks on inimeste suhtumine politseisse kohapeal ja see kujundab ka suhtumise politseisse üldse. Seda saab teada kohalike omavalitsustega suheldes. Teiseks on politseipoolne töötulemuste analüüs – professionaalne tegelemine kuritegudega, nende avastamine, aktiivsus preventsiiprojektides jne. Politseitöös on kõik need kriteeriumid olemas. Esimesel kohal on siiski usaldus, mis tekib siis, kui inimesed tunnevad end piirkonnas turvaliselt.” (Väljavõte R. Antropovi intervjuust).

Politseijuhtide arvamuste analüüs viib seisukohani, et piirkondliku politseitöö efektiivsust tuleb hinnata kogumis, mis koosneb objektiivsetest ja subjektiiv-

setest hindamiskriteeriumitest. Autor arvab, et lõplik hinnang ja otsus ametniku tulemuslikkuse kohta on ikkagi vahetu juhi otsustada. Hindamisse jääb paraku alati subjektiivne osa, kuid hindamiskriteeriumid peaksid olema kõigile ametnikele arusaadavad ja hinnangud põhjendatud.

Arvamust hindamise osas küsiti ka piirkonnakonstaablilt endilt. Küsimus oli: Kuidas Sinu ülemus sinu tööd hindab? Milliseid hindamiskriteeriume kasutab? Konstaablite seisukohti selles küsimuses näitab joonis 20.



Joonis 20. Konstaablite arvamus oma töö hindamise kohta

Joonisel on kujutatud hindamisega seotud konstaablite seisukohtade esinemissagedus. Küsimus oli lahtine ja joonisel kujutatud liigitus on konstaablite vastuste põhjal autori poolt koostatud. Küsimusele vastas kokku 85 ametnikku. 32 neist (38%) leidis, et ülemus hindab peamiselt töötulemuste (erinevad politseitöö arvulised näitajad) järgi. 4 ametnikku (5%) vastas, et aluseks on elanike ja KOV hinnang tööle. 8 politseinikku (9%) arvas, et neid hinnatakse isiksuse omaduste järgi. Viies (17 ametnikku) ei saa aru või ei tea, mille alusel nende tööd hinnatakse. Osa ametnikke sai küsimusest teisiti aru. 18 konstaablit (21%) leidis, et nende tööga ollakse rahul ja 6 (7%) leidis, et nende tegevust ei hinnata piisavalt ehk et hindamine on nende suhtes ebaõiglane.

Võrreldes konstaablite seisukohti juhtide omadega, siis lähevad nad selles osas kokku, mis puudutab nende töö hindamist arvuliste politseitöö näitajate alusel. Samas ei tunneta enamik konstaablitest, et nende töö hindamisel arvestataks elanike ja KOV arvamust. Viies küsitletutest ei saagi aru või ei tea, mille alusel neid hinnatakse. Lisaks sellele leiab 6 ametnikku, et hinda-

mine on ebaõiglane või et neid ei väärtustata piisavalt. Sellest võib järeldada, et paljude piirkonnakonstaablite puhul hindamissüsteem ei toimi ja pole neile arusaadav. Seega on vaja välja töötada hindamissüsteem piirkonnatöö hindamiseks ja seda selgitada. See võimaldab ametnikel aru saada, mida neilt oodatakse ja aitab kaasa piirkondliku politseitöö tõhustamisele.

Sarnaselt Eesti politseijuhtidele küsiti seisukohti kogukonnakeskse politseitöö hindamise kohta Euroopa riikide politseijuhtidelt ja spetsialistidelt. Nende intervjuusid analüüsid võib välja tuua järgmised olulisemad märksõnad või kriteeriumid (sulgudes esinemissagedus intervjuudes):

- ametnikele või üksusele antud konkreetsete ülesannete täitmine, igapäevane (või perioodiline) ettekanne nende poolt tehtud toimingutest (5)
- kogukonna tagasiside, hinnang, perioodilised elanike küsitlused (4)
- subjektiivne hinnang ametnikule, kontroll (3)
- kuritegevuse ja politseitöö arvnäitajad piirkonnas (3)
- kohtumised kogukonnaga (2)
- hinnang kogu üksusele või meeskonnale, mitte selle liikmetele eraldi (2)
- projektide kulg ja tulemused (2)

Intervjuudest selgus, et paljud pidasid kogukonnakeskse töö hindamist objektiivsete kriteeriumide alusel raskeks. Paljudes riikides (Taani, Holland, Sloveenia, Iirimaa, Luksemburg) kasutatakse kas siis individuaalseks või kogu üksuse tegevuse hindamiseks perioodilisi ettekandeid ja ülevaateid päeva või siis kuu toimingutest (N. G. Dehlendorff, J. Van Paasschen, D. Lorbek, M. Feehan, T. Fehr intervjuu). Igapäevaseid ettekandeid kasutatakse Luksemburgis, Sloveenias ja Taanis. Luksemburgi esindaja kirjeldab hindamist nii:

“/.../Iga politseinik või iga üksus peab mulle saatma päeva lõpuks ettekande tehtu kohta [service report] – millal nad töötasid, mis nad on ära teinud ja millised on tulemused. Ja siis me hindame neid ettekandeid, et võrrelda neid teiste üksustega selles, mis nad on ära teinud. Me saame tegevust jälgida, näiteks kui ma näen, et üks üksus ei pane suvel välja jalgsipatrulli või jalgrattapatrulli, siis küsin üksuse juhilt selgitust selle kohta, miks tema üksusel on erinevus teistega. Nii me tegelikult kontrollimegi kogukonnakeskset politseitööd. Teised asjaolud peavad ka olema: ülemus peab võtma vastutuse kogukonnakeskse politseitöö eest ja iga ametnik peab võtma vastutuse oma lõigu eest. Seda tegevust on teisiti, kui meie seda teeme, raske kontrollida. Nende ettekannete abil ma oman vähemalt mingit kontrolli selle üle, miks mul ei olnud rohkem jalgsipatrulle, miks keegi ei viibinud suurürituse toimumise juures jne /.../” (refereering T. Fehri intervjuust [J.Kaasiku vaba tõlge])

Hollandi esindaja kirjeldas, et igakuiselt käib hindamine erinevate üksuste töö ja tegemiste kohta aruandmise põhjal. Kui hinnatakse üksuse tööd, siis see omakorda koosneb piirkondi teenindavatest COP rühmade tööst ning see läbi saab hinnatud kogukonnakeskne politseitöö. Üsna oluliseks peeti ka ko-

gukonna hinnangut ja tagasisidet politseinike tööle, mis peakski olema loomulik kui rääkida kogukonnakesksest politseitööst. Mõnes riigis kasutatakse kogukonna hinnangu saamiseks perioodilisi elanikkonna küsitlusi (Šotimaa, Holland) ja osades toimub tagasiside elanike ja KOV-ga kohtumiste kaudu (Prantsusmaa, Saksamaa) (A. Gibson, J. Van Paasshen, E. Erdual, C. Matzdorf intervjuu). Iirimaa esindaja arvates hinnatakse COP politseiniku tööd peamiselt subjektiivselt:

“/.../Üldiselt me ei ole väga heal tasemel ametnike hindamise osas. Ma olen rääkinud minuga ühel aastmel olevate inimestega, kes olid vastutavad üksuste eest, kus töötasid COP ametnikud ja hindamine selles üksuses on seotud peamiselt sisetundega. Selle kaudu, et kui saadakse vähem väljakutseid ja kaebusi elanikelt, siis politseinik on olnud efektiivne./.../ Kusjuures juhtumite täpsem arvestamine ja mõõtmine hinnangut oluliselt ei mõjuta.” (refereering M.Feehani intervjuust [J.Kaasiku vaba tõlge])

Võttes kokku erinevate sihtgruppide seisukohti piirkondliku politseitöö efektiivsuse mõõtmise osas, võib öelda, et selle hindamine on keerukas ning võrdlemisi subjektiivne tegevus. Paljude konstaablite seisukoht toetas seda (20% ei saa aru, kuidas neid hinnatakse). Samas peavad PPT korralduse tõhususe tagamiseks mingid mõõdetavad hindamiskriteeriumid olema. Võrreldes Euroopa juhtide seisukohti Eesti juhtide omaga, selgub, et arvnäitajatele pööratakse vähem tähelepanu. Olulisem on konkreetsete tegevuste ja toimingute tegemine ja üldine eesmärkide saavutamine. Kontroll tagatakse paljudes riikides igapäevase aruandluse kaudu oma tegevuse üle. Autori arvates saab ka Eestis sarnast meetodit kasutada. Teatud valdkonnas see ka toimib (näiteks patrullide väljapaneku igapäevane kontroll ja tagasiside probleemidest) ning seda annab laiendada veel mõnele tegevusele. Kuid politseitööga seonduvad arvnäitajad on samuti olulised. Need annavad osalise ülevaate politseiniku töökoormusest ja õigusrikkumistega seotud probleemidest piirkonnas. Arvnäitajad ei tohi autori arvates kindlasti olla ainus või peamine hindamiskriteerium. Piirkondliku politseitöö puhul ei ole oluline mõõta mitte ainult seda, kas tulemus saavutati, vaid on oluline ka see, kuidas see saavutati. Nagu uuringust selgus, on palju erinevaid võimalusi ka muude kriteeriumide osas. Piirkondliku politseitöö puhul on väga palju erinevaid tegevusi ja toiminguid, mida kõiki objektiivselt mõõta ei saa. Raskeim on mõõta kogukonnakeskse politseitöö ühe olulisema eesmärgi - elanike rahulolu politseitööga - saavutamist. Seda saab teha suhteliselt harva ja suuremate üksuste kaupa. Konkreetse piirkonna elanike suhtumist on väga kulukas ja keeruline mõõta. Siin on ainus väljapääs vahetute juhtide suhtlemine kindla piirkonna elanikega n-ö vabas vormis, osalemine erinevatel üritustel, koosolekutel jne. Autori arvates selline lähenemine igal pool veel ei toimi. Seega piirkondliku politseitöö tõhustamisele aitab oluliselt kaasa selge ja eesmärkidega seonduva hindamissüsteemi väljatöötamine.

Kokkuvõte läbi viidud uuringust

Uuring andis kokkuvõtliku ülevaate erinevate uuritavate sihtgruppide ettepanekutest ja seisukohtadest, mis puudutavad piirkondliku politseitöö korralduse tõhustamist. Olulisemate soovitusena piirkondliku politseitöö paremaks korraldamiseks võib uurimusest välja tuua järgmised seisukohad:

- Sobiva ja piisava personali leidmiseks piirkonnakonstaabliteks tuleb välja töötada motivatsioonisüsteem.
- Kui piirkondliku või kogukonnakeskse politseitöö arendamine on võetud üheks prioriteediks politseitegevuses, siis tuleks selle korraldamiseks vajaminevaid ressursse ka politsei eelarves eraldi kajastada ning siduda eesmärkide täitmisega ja töökorralduse probleemide lahendamiselega.
- Piirkondliku politseitöö arendamisse ja eesmärkide seadmissse on vaja kaasata KOV (tegevuste kooskõlastamine, selgitamine).
- Piirkonnakonstaabli tööülesanded tuleb konkreetsemalt määratleda ja seostada need enam tegevusega konkreetsetes piirkonnas.
- Töö hindamiseks on vaja määratleda hindamispõhimõtted, mis oleksid seotud piirkondliku politseitöö eesmärkidega ja arusaadavad ka konstaablitele. Piirkondlikus töös on vaja hinnata nii tulemusi kui ka tegevusi, mille kaudu need saavutati.

Uurimusest saab teha järgmised järeldused:

- ▶ Euroopa (intervjueeriti Saksamaa, Taani, Norra, Prantsusmaa, Hollandi, Ühendatud Kuningriigi, Iirimaa, Sloveenia, Luksemburgi esindajaid) politseijuhtide ja valdkonna spetsialistide seisukohad piirkondliku politseitöö eesmärkide osas sisaldavad samu elemente, kuigi rõhuasetused on erinevad. Eesti politseijuhtide (intervjueeriti politseipeadirektorit, erinevate politseiprefektuuride politseiprefekte ja territoriaalsete struktuuriüksuste ülemko-missare - kokku 8 esindajat) poolt esile toodud piirkondliku politseitöö eesmärkide hulgas esinevad sagedamini (enam kui pooltes intervjuudes) isikustatud politseiteenuse osutamine kindlas piirkonnas, kohaliku info valdamine ja kohalike elanike vajaduste arvestamine. Intervjueeritud Euroopa politseijuhid nimetavad sagedamini (pooltes intervjuudes) koostööd kohaliku omavalitsuse või kogukonnaga, isikustatud politseiteenuse osutamist, kontakti elanikega, kohalike probleemide lahendamist ja turvalisuse või turvatunde tagamist piirkonnas.
- ▶ Enamik (90%) Eesti kohaliku omavalitsuse (intervjueeriti 8 maakondliku omavalitsusliidu, Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu juhatuse esimehi) esindajatest näeb piirkondliku politseitöö eesmärgina avaliku

korra ja turvalisuse või turvatunde tagamist kohalikul tasandil.

► Küsitletud piirkondliku politseitöö tegijatest (90 piirkonnakonstaablit erinevatest politseiprefektuuridest) Eestis ei suuda piirkondliku politseitöö mõistet selgitada 4% ja kolmandik vastanutest teeb seda osaliselt. Kõige enam konstaableid (enam kui pooled) näevad piirkondliku politseitöö peamise eesmärgina kuritegude ennetamist ja selgitustööd elanike hulgas. Järgmisel kohal (46% vastanutest) on eesmärk: turvalisuse ja avaliku korra tagamine piirkonnas. Viiendik küsitletud konstaablitest arvab, et nende piirkonnas järgitakse täielikult piirkondliku politseitöö eesmäärke. Pooled leiavad, et neid järgitakse osaliselt. Ligi kümnendik konstaablitest leiab, et neid eesmäärke nende piirkonnas peaaegu või üldse mitte ei järgita.

► Enamik intervjueeritud juhtidest, kohaliku omavalitsuse esindajatest ja küsitletud konstaablitest arvab, et piirkondade erisusi tuleks piirkondliku politseitöö korraldamisel arvestada.

► Praktiliselt kõik Eesti politseijuhid peavad piirkonnakonstaabli igapäevaseks ülesanneteks patrullimist ja info kogumist piirkonna kohta. 60% küsitletud konstaablitest on arvamusel, et nende peamiste tööülesannete hulka kuulub praegu süüteoasjade menetlemine ja 56% neist arvab, et selleks on patrullimine piirkonnas ja suhtlemine kogukonnaga. Samas leiab vaid iga kuues konstaabel, et süüteoasjade menetlemine peaks olema nende igapäevaseks tööülesandeks. Ligi 90% on seisukohal, et igapäevaseks tööülesandeks peaks olema hoopis patrullimine ja suhtlemine kogukonnaga.

► Piirkondliku politseitöö arendamise küsimuses näevad intervjueeritud politseijuhid oma rolli peamiselt selle protsessi eestvedajana, käivitajana, koostöö korraldajana ja kontrollijana ning konstaabli rolli arendusprotsessis kaasaraäkijana ja ettepanekute esitajana. 2/3 küsitletud konstaablitest näevad enda rolli arendusprotsessis ettepanekute esitajana ja elluviijana ning kolmandik pidas ennast arendustöö hindajaks ja puudustele tähelepanu osutajaks. Enamik kohaliku omavalitsuse esindajatest peab enda rolliks koostöö arendamist.

► Intervjueeritud politseijuhid nii Eestist kui ka Euroopast näevad peamiste takistuste ja probleemidena piirkondliku politseitöö korraldamisel ressursi puudust (nii sobivate ametnike kui ka materiaalse ressursi osas), piirkonnakonstaablite madalat väärtustatust, ametnike mõttemaailma muutmise keerukust. Piirkonnakonstaablid ise peavad olulisemateks takistusteks seda, et neil pole muude ülesannete tõttu piisavalt aega oma piirkonnas viibida ja materiaalsete võimalustega seotud takistusi. Ka Eesti kohaliku omavalitsuse esindajad näevad olulise takistusena konstaablite liigset koormatust "paberitööga" ja nende vähest viibimist oma piirkonnas.

► Eesti politseijuhid peavad probleemide lahenduseks konstaablitele toimiva motiveerimis- ja hindamissüsteemi väljatöötamist ning ressursi suunamist sinna. Euroopa politseijuhid leiavad, et olukorda aitaks lahendada lisaressursi saamine ja kogukonnakeskset politseitööd tegevate ametnike suurem väärtustamine juhtide poolt ning nende mõttemaailma muutmine. Enam kui kolmandik küsitletud piirkonnakonstaablitest näeb lahendusena töö korraldamist nii, et piirkonnakonstaablil oleks reaalselt võimalik piirkonnaga tegeleda (seal viibida, infot koguda) ning ligi neljandik leiab, et konstaabel ei peaks täitma mitmesuguseid lisäülesandeid (graafikujärgne patrull, kriminaalmenetlus, “paberitöö” jms). Kohaliku omavalitsuse esindajad näevad muu hulgas takistuste kõrvaldamise võimalusena “paberitöö” koormuse vähendamist, lisaressursi kasutamist, muutuste kooskõlastamist, pidevate politseitöökorraldust muutvate reformide lõpetamist.

► Intervjueeritud Eesti politseijuhtide ja enamiku Euroopa politseijuhtide väitel ei ole eelarves praegu eraldi piirkondliku politseitööga seotud ressursse välja toodud. Samas leiavad aga mõned intervjueeritutest, et eelarve võiks olla seotud konkreetse tegevusega.

► Intervjueeritud Eesti politseijuhid hindavad piirkondlikku politseitööd peamiselt mitmesuguste politseitöö arvuliste näitajate alusel, kohaliku omavalitsuse ning kogukonna tagasiside alusel ja tegevuskavas püstitatud eesmärkide täitmise järgi. Enam kui kolmandik piirkonnakonstaablitest leiab samuti, et ülemus hindab nende tööd erinevate politseitöö arvnäitajate põhjal. Vaid iga kahekümnnes vastanud politseinik leidis, et neid hinnatakse kohaliku omavalitsuse või elanike rahulolu põhjal. Iga viies küsimusele vastanud piirkonnakonstaabel väitis, et ta ei saa aru või ei tea oma töö hindamiskriteeriumeid. Oli ka arvamusi, kus leiti, et nende tööd ei hinnata piisavalt või hinnatakse ebaõiglaselt. Intervjueeritud Euroopa politseijuhtide väitel hinnatakse kogukonnakeskset politseitööd tegevaid ametnikke neile antud igapäevaste ülesannete täitmise hindamise kaudu, kogukonna rahulolu järgi ja juhi subjektiivse hinnangu ning kontrolli abil.

Autor esitab uurimistöö põhjal järgmised soovitused piirkondliku politseitöö tõhustamiseks:: Lisaks olemasolevatele strateegilistele dokumentidele, mis käsitlevad vaid üldisi eesmärke, tuleb piirkondliku politseitöö korraldamise tõhustamiseks Eestis välja töötada üleriigiline ühtne arengukava. Selles peavad kajastuma piirkondliku politseitöö tõhustamiseks vajalikud prioriteetsed tegevused ja prognoositavad muudatused ning nende elluviimiseks vajalikud eelarvevahendid.

Soovituslikud prioriteetsed tegevused lähiaastateks peaksid olema:

- piirkonnakonstaablite peamiste tööülesannete piiritlemine ja erinevate tegevuste (kriminaalmenetluse, patrullitöö, projektides osalemise jms) optimaalsete osakaalude määramine;
- piirkondliku politsei tööd toetava organisatsioonistruktuuri määramine;
- probleemikeskset politseitööd toetava analüüsisüsteemi ja -metoodika väljaarendamine olemasolevate süsteemide täiendamise kaudu;
- piirkondliku politseitöö põhieesmärkidega seotud ühtsetel alustel toimiva motivatsiooni- ja hindamissüsteemi ning järelevalvemehhanismi väljatöötamine ning selle rakendamine;
- arvestusliku piirkonnakonstaablite vajaduse väljaselgitamine (regioonide erisusi arvestades);
- muutuste tegemiseks vajalike õigusaktide väljatöötamine.

Arengukava koostamisse on vaja kaasata piirkonnakonstaableid ja nende vahetuid juhte ning enne selle kinnitamist tuleb seda tutvustada kohaliku omavalitsuse üksuste liitude kaudu valdade ja linnade esindajatele ning kuulata ära nende seisukohad.

- Riiklikul tasandil tuleb kogukonnakeskse politseitöö tõhustamiseks õiguslikult sätestada politsei ja kohaliku omavalitsuse roll ning täpsemad koostöö alused, mis võimaldaksid määratleda mõlema poole õigused ja kohustused ühises tegevuses kogukonna turvalisuse tagamisel (sh turvalisuse planeerimine, komisjonide moodustamine, erinevate organisatsioonide kaasamine).
- Piirkondlikku politseitööd juhtivatele erinevate tasandite politseiametnikele tuleb korraldada täiendkoolitusi, kus tutvustatakse olulisemaid kogukonnakeskse politseitöö korraldamise teoreetilisi seisukohti ja teiste riikide ning ka juhtide endi kogemusi. Piirkondliku politseitöö tõhustamiseks tuleb Eestis arendada ka temaatilist teadustööd, kaasates partnereid väljaspool politseiorganisatsiooni.

Uurimistöö tulemusena selgus, et selle eel püstitatud hüpoteesid leidsid valdavalt kinnitust. Piirkondliku politseitöö mudel ei ole Eestis erinevatel põhjustel tervikuna rakendunud. Piirkondliku politseitöö eesmärgid ei erine oluliselt välisriikide kogukonnakeskse politseitöö eesmärkidest, seega on võimalik piirkondliku politseitöö korraldamisel kohandada teiste riikide kogemustest tulenevaid soovitusi ja meetodeid. Uurimus tõestas, et piirkondliku politseitöö korraldamisel tuleb arvestada piirkondlike erisusi, kuid samas peavad olema ühtselt sätestatud üldised põhimõtted. Eesti ja teiste Euroopa Liidu riikide politseijuhtide, piirkonnakonstaablite ja kohaliku omavalitsuse üksuste liitude esindajate seisukohad ja teadlikkus piirkondliku politseitöö korraldamisest ning oma rolli kohta selles on kohati erinev.

VIIDATUD ALLIKAD

Viidatud kirjandus, artiklid, monograafiad

1. **Baker, T.** Effective Police Leadership. Moving Beyond Management. Flushing: Looseleaf Law Publications, 2002, 248 lk.
2. **Bell, C. & Newby, H.** Community Studies: An Introduction to the Sociology of the Local Community. London: George Allen & Unwin Ltd, 1971, 262 lk.
3. **Boba, R.** Problem Analysis in Policing. Washington: Police Foundation, 2002, 55 lk.
4. **Brogden, M.** Community Policing as Cherry Pie. // Policing Across the World. Issues for the Twenty-first Century. Koost. Rob Mawby. London: UCL Press, 1999, lk 167-184
5. **Buerger, M. E.** The Problems of Problem Solving: Resistance, Interdependencies and Conflicting Interests. // Police and Policing. Contemporary Issues. Koost. Dennis Jay Kenney, Robert P. McNamara. Westport: Praeger Publishers, 1999, lk 237-264
6. **Clarke, V. R. & Eck, J.** Probleemikeskseks kriminaalanalüütikuks. 55 liitsa samuga. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2006.
7. **Dantzker, M. L.** Understanding Today's Police. New Jersey:Prentice Hall, 2000, 345 lk.
8. **Ellonen, E., Kekomäki, K., Raivola, P., Taiha, H. & Väliatalo, T.** Eetika ja politseitöö. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2002, 124 lk.
9. **Goss, S.** Making Local Governance Work. Networks, Relationships and the Management of Change. New York: Palgrave, 2001, 224 lk.
10. **Hess, B. B., Markson, E. W., Stein, P. J.** Sotsioloogia. Tallinn: Külim, 2000, 316 lk.
11. **Johansen, U.** Pilk tänapäeva linnaeestlase suhtlusvõrgustikule. // Eesti rahvakultuur. Koost Ants Viires, Elle Vunder. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1998, lk 645-653
12. **Järvelaid, P.** Õigus ja poliitika kultuuris. Tallinn: Akadeemia Nord, 2002, 232 lk.
13. **Kelling, G. L. & Moore, M. H.** The Evolving Strategy of Policing. // Classics in Policing. Koost. Steven G. Brandl, David E. Barlow. Cincinnati: Anderson Publishing Co, 1996, lk 71-95
14. **Kenney D. J. & Watson T. S.** Accomplishing Problem Solving in the Community: Reconciling the Concepts // Police and Policing. Contemporary Issues. Koost. Dennis Jay Kenney, Robert P. McNamara. Westport: Praeger Publishers, 1999, lk 223-236
15. **Kiehelä, H. & Mälkiä, M.** Politseikultuur, lähipolitseitegevus ja tulemuste hindamine. Suhtumisi lähipolitseifilosoofia elluviimisse ja sellega seotud probleemide

- desse. //Lähipolitsei kui lähenemisviis. Toim. Hannu Kiehelä, Sirpa Virta. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2000, lk 81-156
16. **Klockars, C. B.** The Rhetoric of Community Policing. // The Police and Society. Koost. Victor E. Kappeler. Illinois: Waveland Press Inc., 1999, lk 427-445
17. **Korander, T.** Turva- ja lähipolitsei strateegiate hundiaugud kriminoloogia kaardil. //Lähipolitsei kui lähenemisviis. Toim. Hannu Kiehelä, Sirpa Virta. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2000, lk 220-302
18. Kuidas ennetada kuritegevust kohaliku omavalitsuse tasandil. Praktilisele kogemusele tuginev käsiraamat. Koost. Lars Alexanderson, Regina Järg, Mait Kaselo, Anneli Kiljako, Peter L. Martens. Kuressaare: G.Trükk OÜ, 2002, 152 lk.
19. **Laitinen, A.** Lähipolitsei ja ühiskond: Lähipolitse ühiskondliku tähenduse hindamine. //Lähipolitsei kui lähenemisviis. Toim. Hannu Kiehelä, Sirpa Virta. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2000, lk 9-38
20. **Leigh, A., Read, T. & Tilley, N.** Problem-Oriented Policing: Brit Pop. London: Home Office Police Policy Directorate, 1996, 62 lk.
21. **Leimann, J., Skärvad, P.-H. & Teder, J.** Strateegiline juhtimine. Tallinn: Külim 2003, 308 lk.
22. Linna kuritegevus. Käsiraamat kohalikele omavalitsutele. Council of Europe/ Justiitsministeerium. Toim Kaia Alasi. Kuressaare: G.Trükk OÜ, 2004, 51 lk.
23. **Manning, P. K.** Police Work. The Social Organization of Policing. Illinois: Waveland Press Inc., 1997, 372 lk.
24. **Manning, P. K.** The Police. Mandate, Strategies, and Appearances. //The Police and Society. Koost. Victor E. Kappeler. Illinois: Waveland Press Inc., 1999, lk 94-122
25. Manual of Best Practices for Community Policing. Council of the European Union: Justice and Home affairs (Cooperation of Danish & Spanish Presidency), 2002, 60 lk.
26. **Mawby, R. C.** Policing Images: Policing, communication and legitimacy. Devon: Willan Publishing, 2002, 214 lk.
27. **Miller, L. S. & Hess, K. M.** Community Policing. Theory and Practice. St. Paul: West Publishing Company, 1994, 574 lk.
28. **Mäsak, E.** Tööliskultuur. // Eesti rahvakultuur. Koost. Ants Viires, Elle Vunder. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1998, lk 615 – 643
29. **Nigro, F.A. & Nigro, L.G.** Modern Public Administration. Harper Collins Publishers, 1989, 387 lk.
30. **Olle, V.** Sissejuhatus munitsipaalõigusesse. Tartu: sihtasutus Iuridicum, 2001, 91 lk.
31. **Oliver, W. M.** Community-Oriented Policing: A Systemic Approach to Policing. New Jersey: Prentice Hall, 2001, 524 lk.
32. **Rahtz, H.** Community Policing. A Handbook for Beat Cops and Supervisors. New York: Criminal Justice Press, 2001, 124 lk.
33. **Raska, E.** Turvaline Eesti. Lootused ja tegelikkus. // Eesti uue aastatuhande lävel.

Väikerahva võimalused ja valikud. Koost Ebba Rääts. Tallinn: TEA kirjastus, 2000, lk 310-315

34. **Read, T. & Tilley, N.** Not Rocket Science?: Problem-Solving and Crime Reduction. London: Home Office Policing and Reducing Crime Unit, 2000, 44 lk.

35. **Roots, H.** Organisatsioonikultuuri tüübid. Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus, 2002, 192 lk.

36. **Ruts, R.** Europe as a whole; developing common principles and practices in public policing. // Moving Forward With Community Policing in Europe. Sharing and Developing Good Practice. Koost. Sirpa Virta. Tampere: Yliopistopaino Oy, 2004, lk 9-30

37. **Sarjanen, A. & Raivola, P.** Avastamisprotsentidest kohaliku turvastrateegiani. Raskuste ületamise projektidest argikoostööni. // Lähipolitsei kui lähenemisviis. Toim. Hannu Kiehelä, Sirpa Virta. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2000, lk 157-172

38. **Shelley, L. I.** Policing Soviet Society: The Evolution of State Control. London: Routledge, 1996, 269 lk.

39. **Stevens, D. J.** Case Studies in Community Policing. New Jersey: Prentice Hall Inc., 2001, 284 lk.

40. **Strecher, V. G.** Planning Community Policing: Goal Specific Cases and Exercises. Illinois: Waveland Press Inc., 1997, 225 lk.

41. **Strecher, V. G.** Revising the Histories and Futures of Policing. // The Police and Society. Koost. Victor E. Kappeler. Illinois: Waveland Press, Inc., 1999, lk 66-79

42. **Zao, J. & Thurman, Q.** Facilitators and Obstacles to Community Policing in Rural America. // Community Policing in a Rural Settings. Koost. Quint C. Thurman, Edmund F. McGarrell. Cincinnati: Anderson Publishing Co., 2003, lk 29-34

43. **Tarkiainen, Ü.** Külad ja hajatalud eesti rahvatraditsioonis. // Kultuuriloolised ekskursid. Eesti Ajalooarhiivi toimetised 6 (13). Toim. Enn Küng jt. Tartu: Eesti Ajalooarhiiv 2000, lk 119-132

44. **Tiit, E.-M., Möls, M.** Rakendusstatistika üldkursus. Tartu: Eesti Statistikeselts, 1997, 144 lk.

45. **Tikkala, V.** Lähipolitsei programmi elluviimine kohalikul tasandil. // Lähipolitsei kui lähenemisviis. Toim. Hannu Kiehelä, Sirpa Virta. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2000, lk 173-219

46. **Thibault, E. A., Lynch, L. M. & McBride, R. B.** Proactive Police Management. New Jersey: Prentice Hall, 2001, 467 lk.

47. **Trojanowicz, R. & Bucqueroux, B.** (a) Community Policing: How to Get Started. Cincinnati: Anderson Publishing Co, 1998, 139 lk.

48. **Trojanowicz, R., Kappeler, V. E., Gaines, L. K. & Bucqueroux, B.** (b) Community Policing: A Contemporary Perspective. Cincinnati: Anderson Publishing Co, 1998, 349 lk.

49. **Troska, G.** Külad ja külaelu. // Eesti rahvakultuur. Koost Ants Viires, Elle Vunder. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1998, lk 247-267

50. **Tönnies, F.** Community and Civil Society. Cambridge University Press, 2001, 266 lk.
51. **Uljas, J.** Turvalisus ja identiteet. // Usaldus. Vastutus. Sidusus. Eesti sotsiaalteaustuste III aastakonverentsi kogumik. Koost. Ülo Kaevats. Tallinn: TTÜ kirjastus, 2002, lk 290-293
52. **Walker, S.** „Broken Windows” and Fractured History. The Use and Misuse of History in Recent Police Patrol Analysis. // The Police and Society. Koost. Victor E. Kappeler. Illinois: Waveland Press, Inc., 1999, lk 51-65
53. **Watson, E. M., Stone, A. E. & Deluca, S.** Strategies for Community Policing. New Jersey: Prentice Hall Inc., 1998, 188 lk.
54. **Wilson, J. Q. & Kelling, G. L.** Broken Windows: The Police and Neighbourhood Safety. // Classics in Policing. Koost. Steven G. Brande(l), David E. Barlow. Cincinnati: Anderson Publishing Co, 1996, lk 357-370
55. **Valk, A.** Juhtimise alused. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2001, 86 lk
56. **Virta, S.** Lähipolitsei ja ühiskond: Lähipolitsei ühiskondliku tähenduse hindamine. // Lähipolitsei kui lähenemisviis. Toim. Hannu Kiehelä, Sirpa Virta. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2000, lk 39-80
57. **Virta, S., Ruts, R.** Introduction. // Moving Forward With Community Policing in Europe. Sharing and Developing Good Practice. Koost. Sirpa Virta. Tampere: Tampere Yliopistopaino Oy, 2004, lk 2-9

Sõnastikud

1. Longman Dictionary of Contemporary English. Harlow and London: Longman Group Ltd, 1978.
2. **Fay, J.J.** The Police Dictionary and Encyclopedia. Springfield: Charles C Thomas Publisher, 1988, 370 lk

Viidatud käsikirjalised materjalid

1. **Allik, T.** Valga konstaablipiirkonna konstaablite töö ümberkorraldamine. Juhendaja Klais, K. Tallinn: käsikiri, 2003
2. Elanike hinnangud Eesti Politseile 2002. aastal. Ülevaade 2002.a. septembris läbiviidud üleriigilisest avaliku arvamuse uuringust. Tallinn: Politseiameti Arengu- ja infoosakonna Analüüsi- ja arendusbüroo, 2002, 82 lk
3. **Kaasik, J.** Community and Problem Oriented Policing in Europe. Välissuhtlemisalase ürituse aruanne. Tallinn: käsikiri, 2003
4. **Kaasik, J.** (a) Community Policing in Practice. Välissuhtlemisalase ürituse aru-

anne. Pärnu: käsikiri, 2004

5. **Kaasik, J.** (b) Moving Forward With Community Policing in Europe. Välissuhtlemisalase ürituse aruanne. Pärnu: käsikiri, 2004

6. Konstaabliteenistuse korraldus politseiprefektuurides. Auditoriaruanne. Politseiameti siseauditi büroo. Tallinn: käsikiri, 2004

7. Lõuna politseiosakonna 2003. aasta eesmärkide täitmise kokkulepe. Tallinna Politseiprefektuur. Tallinn: käsikiri, 2003

8. **Peremees, S.** Konstaabel Eesti politseis, konstaabliteenistuse arengusuunad. Sisekaitseakadeemia lõputöö. Juhendaja Klais, K. Tallinn: käsikiri, 2002

9. Piirkondliku politseitöö juhend. Projekt. Koost. Julgestuspolitsei korrakaitseosakond, Tarmo Viikmaa. (seisuga 13.09.2004)

10. Saare Politseiprefektuuri korrakaitseosakonna reorganiseerimise projekt. Saare Politseiprefektuur. Kuressaare: käsikiri, 2001

11. **Vahter, K.** Muudatused Saare Politseiprefektuuri korrakaitseosakonnas 2002. aastal. Sisekaitseakadeemia lõputöö. Juhendaja Ley, A. Tallinn: käsikiri, 2003

Viidatud õigusaktid

1. Eesti Politsei arengukava aastateks 1999-2001. Kiidetud heaks Vabariigi Valitsuse 09.03.1999 protokollilise otsusega nr 10. Tallinn: Politseiamet, 1999

2. Eesti Politsei riiklikud arengusuunad aastani 2004. Kinnitatud siseministri 05.05.2000 käskkirjaga nr 211

3. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. RT I 1993, 37, 558; viimane muudatus RT I 2004, 56, 399 (seisuga 01.09.2004).

4. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadus. RT I 2004, 89, 610 (seisuga 01.01.2005)

5. Konstaabliteenistuse juhend. Kinnitatud Politseiameti 19.03.1998 käskkirjaga nr 72, muudetud politseipeadirektori 28.06.2001.a käskkirjaga nr 122, muudetud politseipeadirektori 14.01.2004.a käskkirjaga nr 20 (seisuga 08.03.2004.a)

6. Korrakaitse tegevuse juhend. Kinnitatud Põhja politseiprefekti 02.01.2004 käskkirjaga nr 3 (seisuga 01.04.2004)

7. Piirkondliku politseitöö juhend. Kinnitatud politseipeadirektori 28.06.2001.a käskkirjaga nr 122, muudetud politseipeadirektori 04.04.2002 käskkirjaga nr 66 ja 14.01.2004 käskkirjaga nr 20 (seisuga 13.06.2004)

8. Piirkondliku politseitöö juhend. Kinnitatud politseipeadirektori 03.01.2005 käskkirjaga nr 1 (seisuga 12.01.2005)

9. Piirkondliku politseitöö korraldamise kord Põhja politseiosakonnas. Kinnitatud Põhja politseiosakonna ülemkomissari 17.07.2002 korraldusega nr 11 (seisuga 17.07.2002)

10. Piirkondliku politseitöö korraldamine Lääne politseiprefektuuris. Kinnitatud

- Lääne politseiprefekti 11.02.2004 käskkirjaga nr 34 (seisuga 01.10.2004)
11. Piirkondliku politseitöö teostamise kord. Tallinna politseiprefekti 08.07.2002 käskkiri nr 227 (seisuga 01.10.2003)
12. Politsei kriminaalpreventiivtöö juhend. Kinnitatud politseipeadirektori 28.06.2001.a. käskkirjaga nr 121, muudetud politseipeadirektori 14.01.2004 käskkirjaga nr 20 (seisuga 13.03.2004)
13. Politseiprefektuuride ümberkorraldamine ning nende asukoha ja tööpiirkonna kehtestamine. Kinnitatud Vabariigi Valitsuse 30.10.2003 määrusega nr 272; RT I 2003, 69, 468
14. Politseiseadus. RT 1990,10,113; viimane muudatus RT I 2004, 54, 390 (seisuga 01.09.2004)
15. Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006. Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 03.07.2001 protokollilise otsusega
16. Riigieelarve seadus. RT I 1999, 55, 584; viimane muudatus RT I 2004, 22, 148 (seisuga 20.10.2007)
17. Riigieelarve seaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus. RT I 2002, 64, 393
18. Saare Politseiprefektuuri struktuur ja teenistujate koosseis, kinnitatud siseministri 06. 02. 2002. a määrusega nr 31
19. Siseministeriumi valitsemisala arengukava 2007-2010. Kinnitatud siseministri 14.03.2006 käskkirjaga nr 113
20. Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord. Kinnitatud Vabariigi Valitsuse 13.12. 2005 määrusega nr 302; RT I 2005, 67, 522
21. Tartu Linna Munitsipaalpolitsei moodustamine. Tartu Linnavalitsuse 22.06.1990 määrus nr 190

Viidatud internetimaterjalid

1. Carabinieri (homepage). Coordination of the Police Force. http://www.carabinieri.it/Multilingua/ENG_P26-27_Coordination_of_the_Police_Force.htm (seisuga 09.12.2004)
2. Eesti politsei eesmärgid aastaks 2003. Politseiamet, http://koduleht.polsise/prioriteedid/doc/2003/politsei_eesmaegid.htm (30.10.2004)
3. Eesti Politsei prioriteedid 2002. aastaks. Politseiamet, <http://koduleht.polise/pa/prioriteedid.asp>, (01.09.2004)
4. Eesti Politsei prioriteedid 2004. Politseiamet, http://koduleht.polsise/prioriteedid/doc/2004/_Toc64092034, (30.10.2004)
5. Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015. Vabariigi Valitsuse eelnõu sei-

- suga 18.10.2007, Seletuskiri riigikogu otsuse eelnõu juurde. Seisuga 18.10.2007, <http://www.siseministerium.ee/31926>, (20.10.2007)
6. European Union Law Enforcement Reference Manual. Oisin Project 2002, <http://62.250.16.55/subsite/oinis/start.html> (seisuga 20.11.2004)
7. Goldstein, H. What is Problem-Oriented Policing (2001), <http://www.popcenter.org/about-what-is-POP>, (21.04.2004).
8. Intelligence-Led Policing: The New intelligence Architecture. U.S. Dept. of Justice. Office of Justice Programs, 2005. <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/210681.pdf>
9. Kokkuvõte politseiprefektuuride piirkondliku politseitöö kokkuvõtetest 2003. aastal. Julgestuspolitsei, http://koduleht.polsise/prioriteetid/doc/2003/Kokkuvõte_politseiprefektuuride_piirkondliku_politseit88_kokkuvõtetest_2003l.doc (30.10.2004)
10. Planeerimissüsteem politseis. Politseiameti intranet (30.10.2004) http://koduleht.polsise/pa/arengusuunad/IMAGES/planeerimissysteem_politseis.jpg
11. Police Reform Home Page. <http://www.policereform.gov.uk/> (seisuga 30.11.2004)
12. Ratcliffe, J.H. Intelligence-Led Policing. Australian Institute of Criminology, 2003. <http://www.aic.gov.au/publications/tandi/ti248.pdf> (seisuga 15.10.2007)
13. Results of Eurobarometer 58.0 (Autumn 2002). Analysis of Public Attitudes to Insecurity, Fear of Crime and Crime Prevention. European Commission, Directorate-General Press and Communication. European Crime Prevention Network: http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/docs/eurobarometer.executive.pdf (30.10.2004)
14. IX Riigikogu stenogramm. II istungijärk, 09.12.1999 kl 10, <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/1999/12/t99120910.html> - P20_743
15. IX Riigikogu stenogramm. VIII istungijärk, 15.10.2002 kl 10, <http://web.riigikogu.ee/ems/index.html>
16. IX Riigikogu stenogramm. VIII istungijärk, 12.12.2002, kl 10, <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/12/t02121211.html>
17. IX Riigikogu stenogramm. VIII istungijärk, 17.12.2002, kl 10, <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/12/t02121712.html>
18. Seletuskiri Politseiseaduse ja Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise ja täiendamise seaduse eelnõule 153SE, esitatud 28.06.1999, <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=991820004&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>
19. Seletuskiri Politseiseaduse ja Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise ja täiendamise seaduse eelnõule 777SE, esitatud 28.05.2001, <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=011490007&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>
20. Siseministeriumi valitsemisala arengukava 2008-2011. <http://www.siseminis->

teerium.ee/17410 (20.10.2007)

21. Siseturvalisuse arengukava aastateks 2009-2013 ja selle rakendusplaani 2009. aastaks koostamise lähtealused. Siseministeerium 2007, http://www.siseministeerium.ee/public/STAK_ja_rakendusplaani_koostamise_l_htealused_ver.26.03.2007.doc (20.10.2007)

22. Tilley, N. Problem-Oriented Policing, Intelligence-Led Policing and the National Intelligence Model. Jill Dando Institute of Crime Science, 2003. http://www.jdi.ucl.ac.uk/downloads/publications/crime_science_short_reports/problem_oriented_policing.pdf (15.10.2007)

23. Vabariigi Valitsuse tegevuskava Euroopa Liitu integreerumiseks 2002-2003. Riigikantselei Eurointegratsiooni büroo <http://www.eib.ee/pages.php/01030103>, (01.09.2004)