

Kogukonnakeskse politsei roll politsei kujunemisel: arengud Eestis 1991-2013

Priit Suve

1. Sissejuhatus

Turvalisuse nimel on välja töötatud, arendatud ja kasutusele võetud mitmeid politsei käsitlusi filosoofiate, mudelite, tehnikate ja taktikatena, kuid ükski neist ei ole osutunud nii universaalseks, et lahendaks kõik turvalisuse probleemid konkreetses piirkonnas või lahendaks mõne konkreetse turvalisuse probleemi igal pool.

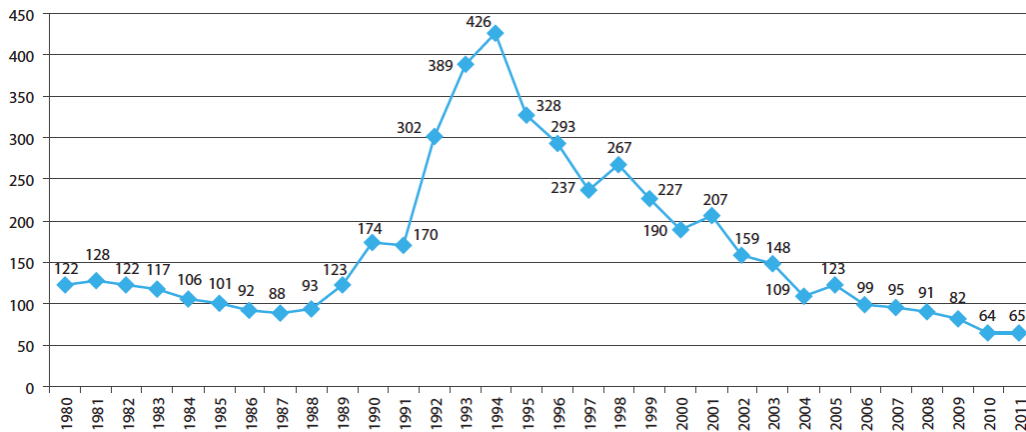
Kõnealuseid käsitlusi on aja jooksul üldistatud ja grupeeritud näidates politsei muutuseid ajateljel modernsest globaalsete lähenemisteni (Ponsaers 2001), kirjeldatud politseid funktsiooni järgi (Wilson 1978; Bittner 1970), kujutatud arenguid demokraatia taustal (Manning 2010; Bayley 2006), toodud esile erinevaid politsei korralduse mudeleid (Jiao 1997; Ponsaers 2001) jne.

Paljud riigid püüavad välja töötada, modifitseerida või sihipäraselt rakendada erinevaid lähenemisviise, mis kõik on mõeldud mingi konkreetse probleemi lahendamiseks. Kuigi ammendavat loetelu erinevatest lähenemistest on raske tuua ning see ei olegi artikli eesmärgiks, võib esile tõsta mitmeid tuntud politsei korraldamise viise nagu militaarne politsei (Lorinkas, Kulis 1986; Jermier, Berkers 1979); bürokraatlik politsei (Reiss 1992; Cordner 1978), professionaalne politsei (Stinchcombe 1980; Kelling, Moore 1988), kogukonnakeskne politsei (Trojanowicz, Bucqueroux 1990; Skogan, Hartnett 1997), probleemipõhine politsei (Goldstein 1990; Braga 2008), CompStat (Walsh 2001; Yüksel 2013), kriminaalteabel põhinev (*intelligence led*) politsei (Ratcliffe 2012; Maguire 2000) jt.

Viimastel kümnenditel on ilmselt kõige populaarsem politseitöö käsitlus kogukonnakeskne politsei, mis on leidnud väga laialdast kasutust erinevates riikides ning millel on tekkinud väga erinevaid vorme (vrd nt kogukonnakeskne politsei USA-s vs Skandinaavia lähipolitsei). Vaatamata populaarsusele on tänaseks mitmed autorid üsna veenvalt näidanud, et ka kogukonnakeskne politsei ei ole puudusteta (Goris 2001; Mastrofski 2006; Weisburd, Eck 2004) ning on välja toonud mitmeid vajakajäämisi nii

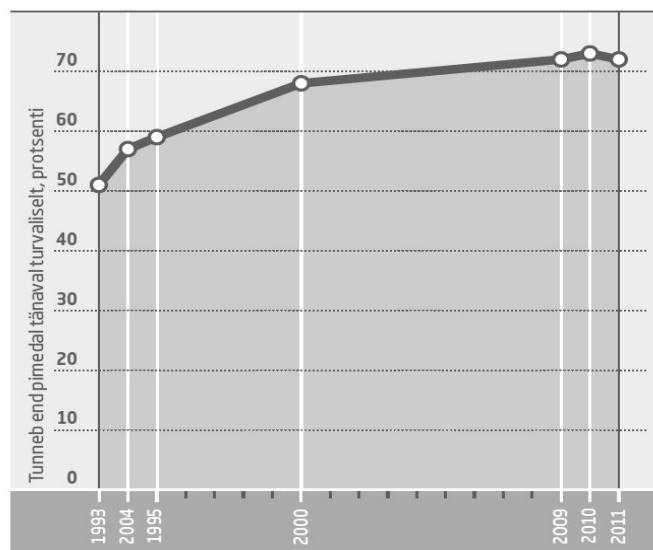
teoorias kui selle rakendustes. Kuigi kogukonnakeskne politsei on väga tuntud, ei ole seda rakendatud igal pool. Võib tuua näiteid riikidest (nt Eesti), kus ei ole läbivalt rakendatud ühtegi politseitöö korralduse mudelit.

Eeldades, et politsei kasutab erinevaid lähenemisviise turvalisuse parendamiseks, siis kuidas hinnata turvalisust? Hinnates turvalisust rahvusvaheliselt tunnustatud kriteeriumite järgi (tahtlike tapmiste arv, vangide arv, elanike turvatunne), võib väita, et üldine turvalisus Eestis on paranenud: alates 1990. aastate keskepaigast on kuritegevuse vägivaldsust iseloomustav tahtlike tapmiste arv pidevas vähenemises ja seda üldist tendentsi ei muuda üksikute aastate ajutised kasvunumbrid; vangide arv väheneb alates 2007. aastast ning läbiviidud ohvriuuringu alusel võib väita, et Eesti elanike kuriteohirm on oluliselt ja pidevalt vähenenud ning turvatunne kasvanud (Saar 2013: 78-82).



Joonis 1. Vägivaldsete surmade arv Eestis 1980-2011

Allikas: Justiitsministeerium 2013



Joonis 2. Eesti elanike turvatunne aastatel 1993-2011

Allikas: Saar 2013

Vaadeldud näitajate alusel võib väita, et üldine turvalisus Eestis on viimastel kümnenditel märkimisväärselt paranenud. Kui turvalisus Eestis on paranenud ilma ühegi politseitöö mudeli läbiva rakendamiseta, võib küsida, kas neid mudeleid on üldse tarvis.

Turvalisuse parandamise nimel on politseitöö korraldamiseks kasutusele võetud ja omavahel kombineeritud mitmeid erinevaid lähenemisi (Willis 2011; Scheider, Chapman, Schapiro 2009), kuid vähem on tähelepanu saanud politsei korraldus riikides, kus ei mõtestata politseid mõne konkreetse lähenemise kaudu. Käesoleva artikliga püüan seda lünka täita ning väidan, et politsei käsitlused ei ole ainult võti mingi konkreetse turvaprobleemi lahendamiseks, vaid sõlmpunktiks kogu politsei olemusele ja arengule – sellele, kuidas politsei käitub inimestega (nt abistab või hirmutab), millisena käsitleb seadust (nt eesmärgi või vahendina) või milline on politsei ülesehitus (nt tsentraliseerituse/detsentraliseerituse skaalal). Erinevad politsei käsitlused määravad politsei käitumise. Näiteks militaarne politsei põhineb hirmul, bürokraatlik politsei sisemisel regulatsioonil, legalistlik politsei seaduse jõustamisel jne. Artiklis piirdun politsei käsitlemisega kogukonnakeskse politsei võtmes. Kogukonnakeskse politsei mudeli valisin analüüsi aluseks kuna tegemist on viimase poolsajandi ühe enamlevinud ning mõjukaima mudeliga, mida on eesmärgina eksplitsiitselt vähemalt ühel korral märgitud ka Eesti politsei tervikarengut kujundavas arengukavas (vt Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006 (Siseministeerium 2001).

Artiklis vaatlen viimase kahe kümnendi arenguid Eesti politseis kogukonnakeskse politsei suhtes. Selleks kasutan Gary W. Corderi pakutud kogukonnakeskset politseid iseloomustavat raamistikku. Corderi (1995: 1) tuntud määratluse järgi on kogukonnakesksel politseil kolm dimensiooni: (1) filosoofiline: kogukonnakeskse politsei kesksed ideed nagu sisend elanikelt, politsei funktsioonide laienemine, kogukonna soovidele keskendumine; (2) strateegiline: erinevad lähenemised politseitööle, konkreetsele piirkonnale keskendumine, rõhk ennetusele; ja (3) taktikaline: positiivne suhe elanikega, partnerlus ja probleemipõhine politseitöö. Hiljem on Corder koos Kathryn E. Scarborough'iga täiendanud seda liigitust veel neljanda ehk 4) organisatsioonilise dimensiooniga, mis hõlmab organisatsiooni struktuuri (kuidas võim, vastutus ja tööd on jaotatud), juhtimist (organisatsiooni juhtimise protsess ja organisatsiooni suhtumine töötajatesse) ning informatsiooni (vajaminevate andmete tüüp ning selle info tootmise süsteem) (Corder, Scarborough 2013: 16-17).

Artikli eesmärgiks on uurida, millised võivad olla politsei arengud siis, kui politseil puudub keskne raamistik (politseitöö korraldamise mudel nt professionaalne, kogukonnakeskne vms), mille kaudu oma tegevust mõtestada. Samuti otsin vastust küsimusele, miks politsei peaks mudeleid kasutama, kui turvalisus paraneb ilma nendeta.

Analüüsimeetodina kasutasin dokumendianalüüsi. Peamiste allikatena analüüsisin aastatel 1990-2013 välja antud, kehtestatud või muul viisil jõustatud ja politsei korraldust väljendavat viite politsei arengut puudutavad arengukava; kolme politsei organisatsiooni ja ülesandeid reguleerivat seadust; kuut politsei erineva tasandi põhimäärust; politsei enda kohta kogutavaid andmeid (koolituskavad 2010-2013 (Politsei- ja Piirivalveamet 2013a); personalistatistika 1993-2013 (Politsei- ja Piirivalveamet 2013b)) ning viit politsei sisest patrulltegevust ja piirkondlikku politseitööd puudutavat juhendit.

Tuleb märkida, et kõige vähem on dokumenteeritud just siirdeperioodi algusaastad 1990-1998. Samas väljenduvad sageli just selle perioodi dokumentides valitud suunad ning põhimõtted kõige reljeefsemalt.

2. Kogukonnakeskse politsei esiletõus

Artikli edasiseks paremaks mõistmiseks tutvustan esmalt kogukonnakeskse politsei esilekerkimise tausta.

Tänapäevase politsei algusaega on raske üheselt määratleda. Siin artiklis mõistan kaasaegse politsei algusena Sir Robert Peel'i poolt 1829. a loodud politseid Inglismaal, kus politsei üheks põhiliseks eesmärgiks oli vajadus luua side elanikega. Selleks taheti rajada sõjaväest erinevat struktuuri. Vaatamata soovist teha selge vahe sisse sõjaväega, sarnanes vastloodud politsei organisatsiooniliselt ja juhtimispõhimõtetelt militaarorganisatsiooniga, sest muud tõsiseltvõetavat eeskujut ei olnud (Murray 2005: 349). Nn Peel'i politseinikud kandsid sinist vormi, kuna politseinikud ei tohtinud sarnaneda sõjaväelastega, ning olid allutatud tugevale distsipliinile ja kesksele kontrollile. Töölalasel oli nende tegevus suunatud siiski pigem ennetusele, kui õiguserikkumiste otsimisele (Emsley 2008: 73). Tehnoloogia areng, telefonide, politsei raadiojaamade kasutuselevõtt ning juhtimiskeskuste loomine tõstis politsei professionaalsust. Samal ajal hakkas politsei oma töö korraldamisel nägema avalikkust segava asjaoluna ning pöördus sissepoole (Greene 2000: 306). Järjest enam keskenduti raskele kuritegevusele ja hädaabikõnede teenindamisele ning välditi sotsiaalset laadi tegevusi. (Greene 2000: 310) Kogukonnakeskse politsei kontseptsioon tekkis suuresti vastukaaluks säärasele reageerivale politseile (Broeck 1997: 185), mis oli viinud politsei elanikest kaugemale ja tekitanud palju rahulolematust.

Professionaalsust rõhutav politsei mudel pani rõhku ka politseinike ettevalmistusele ning paradoksaalsel kombel on kogukonnakeskse politsei esilekerkimisel üheks oluliseks jõuks välistele survetele vastuvõtlikud ning erinevate valdkondade (juhtimine, õigus, sotsiaalteadus) alase hea kõrgharidusega politseinikud. Nad märkasid puudujääke, mis esinesid juhusliku patrullikorralduse juures, kriminaalajade menetlemisel, politseipoolsel perversivõimuga käsitlemisel jne. (Skogan, Hartnett 1997: 10).

Politsei pöördus kogukonna poole suuresti ka põhjusel, et avalikkuse toel loodeti üle saada rasketest aegadest. Kaudsemalt arvati, et sotsiaalsete ja organisatsiooniliste sidemete loomine kogukonnas aitab kohalikel inimestel oma turvalisusega ise toime tulla (Skogan 2006: 30-31). Tuleb märkida, et kogukonnakeskne politsei ei asenda teisi politseimudeleid, vaid aitab politseid olukordades, kus senine mudel on olnud sobimatu või ei ole andnud soovitud tulemust (Cheurprakobkit 2008: 19).

Paul Ponsaers on väitnud, et iga politsei mudel on reaktsioon varasemale konkureerivale politsei mudelile. Teisiti öeldes on iga politsei mudel varasema mudeli kriitika ning selliselt on võimalik rääkida teatud ahelreaktsioonist, mida ei peaks automaatselt mõistma kui kausaalset seost ajas. Üks mudel ei pea ilmingimata järgnema teisele. (Ponsaers 2001: 472) Sellisena tuleb mõista ka kogukonnakeskset politseid, mis ei pea ilmingimata järgnema traditsioonilisele või professionaalsele politseitöö korraldamise mudelile, vaid võib esineda neist sõltumatult.

Politsei käitumisel on ühiskonnas tugev sümboolne funktsioon. Kogukonnakeskse politsei teooria ja keskne eesmärk rõhutavad avalikkuse tuge ja iseorganiseerumist, avatud arutelusid ja tagasisidet (Broeck 1997: 181). Järgnevalt vaatlen milliseid nõudmisi esitavad kogukonnakeskse politsei erinevad dimensioonid politsei korraldusele.

3. Kogukonnakeskse politsei neli dimensiooni Gary W. Corderi järgi

Kogukonnakeskse politsei tähendab inimestele erinevaid asju ning tuntud väidet, et kogukonnakeskse politsei on „filosoofia, mitte programm“ on nii palju kasutatud, et selle algne autor on kaduma läinud (Corder 1995: 1; Roth, et al. 2000: 183). Kogukonnakeskse politsei kohta arvatakse muuhulgas, et see on kõikehaarav mõttetu retooriline mõiste; juhtimist ning teenuse kättesaadavust mõjutav politsei ja kogukonna koostööle keskenduv filosoofia; konkreetne kriminaalpreventsiooni programm; suurenenud sotsiaalse kontrolli vorm või lihtsalt midagi ähmast ja defineerimatut (Seagrave 1996: 8). Levinud arvamuse kohaselt on kogukonnakeskse politsei peamised eesmärgid (1) soov suurendada politsei aruandekohuslust inimeste ja seaduse ees ning (2) vältimaks varasemat kriitikat ükskõiksuse ja ebaefektiivsuse osas, soov suurendada politsei efektiivsust kohalike turvalisuse probleemidega toimetulemisel. Oodatakse, et kogukonnakeskse politsei toodab pühendunud, võimustatud ja analüütilisi politseinikke, madalat hierarhiat ning õigust kohalikul tasandil vastu võtta otsuseid koos nendega, keda need otsused mõjutavad. (Greene 2000: 302-303).

Nagu mainitud, on Gary W. Corder kogukonnakeskse politsei paremaks mõistmiseks toonud välja neli dimensiooni: filosoofiline, strateegiline, taktikaline ja organisatsiooniline.

3.1. Filosoofiline dimensioon

Mitmed kogukonnakeskse politsei pooldajad toovad esile, et selle mudeli näol on tegemist uue filosoofiaga ning paradigma muutusega võrreldes professionaalse politseiga. Filosoofiline dimensioon rõhutab keskseid ideid ja tõekspidamisi ning hõlmab vähemalt kolme tunnust. (1) Politsei funktsioonid peaksid olema laiahaardelisemad kui kitsas kuritegevusevastane võitlus või keskendumine seaduste täitmisele (Cordner 1995: 2). Funktsioonide laiendamine on vajalik, sest inimesed ootavad politseilt suuremat empaatiat ja laiemat teenuste hulka, kui pakub professionaalne politsei. Samuti peab muutuma politsei ülesehitus ja eesmärkide saavutamise viis (Mastrofski 2006: 47). Sageli on viidatud, et ajalooliselt ongi politsei funktsioonid olnud laiemad ning on ilmselt professionaalse politsei mudeli ja meediakajastuste mõjul kitsenenud viimasel ajal. Laiem vaade annab politseile suurema legitiimsuse ja rõhutab korra hoidmist, sotsiaalseid teenuseid ja üldist abistamiskohustust, st tegevusi, mis ei ole seotud ainult järelvalve või sunniga. Samuti võib see sisaldada suuremat vastutust kõige haavatavamate (nt lapsed, vanurid, vähemusgrupid, invaliidid, vaesed, kodutud) kaitse ja elujärje parandamise eest. (2) Kogukonnakeskse politsei seisukohast peab politsei vabas ühiskonnas tagama inimestele vaba juurdepääsu politseiorganisatsioonile ning andma sisendi selle poliitikatele ja otsustele. Kuigi valimissüsteemi kaudu legitiimne poliitiline tasand määrab politsei eesmärgid ja suunad, ei ole see piisav. Üksikud kogukonnad ja piirkonnad peavad saama kaasa rääkida selles, kuidas politsei nendega käitub ning kohalikel huvigruppidel peab olema võimalus arutada oma arvamusi ja nägemust vahetult politseinike endiga. Politsei üksused peavad otsima ja hoolega kaaluma elanike arvamust, kui võtavad vastu otsuseid või kujundavad kohalikku elu mõjutavaid poliitikaide (Cordner 1995: 2). Kogukonnakeskse politsei eesmärgiks on tugevdada kohaliku kogukonna võimekust kuritegude vastu võitlemisel ja ennetamisel. Politseil ei ole kuritegevuse vastases võitluses monopoli, vaid ta on turvalisuse tootja koos kogukonnaga (Skogan 2006: 29). (3) Kogukonnakeskne politsei toetab kohalikest normidest ja väärtustest lähtuvat järelevalvet ning seaduse jõustamist. Selle arusaamise kohaselt on karistusõigus väga kitsas instrument ning politseinikul on oma tegevuses paratamatult laiem diskretsioon. Politseijuhid peavad toetama politseinikepoolseid otsuseid, mis arvestavad kogukonna soovi selles osas, missugust seadust, millistel tingimustel rakendada. (Cordner 1995: 2)

3.2. Strateegiline dimensioon

Kogukonnakeskse politsei strateegiline dimensioon hõlmab filosoofiat tegevuseks muutvaid töökorralduslikke kontseptisooni ning on ideede ja uskumuste vaheliseks sidemeks rakendatavate programmide ja praktikate vahel. Selles dimensioonis võib välja tuua vähemalt kolm tunnust. (1) Läbiva joonena märgitakse kogukonnakeskse politsei keskendumist ja vastutust konkreetse territooriumi eest. Patrullimisel tähendab see põhimõttelist muutust ajalisel vastutusel territoriaalsele vastutusele, st politseinik ei vastuta turvalisuse eest ainult oma vahetuse jooksul, vaid vastutab konkreetse

väiksema piirkonna turvalisuse eest ööpäevaringselt. Harilikult on kogukonnakeskse politsei töö korraldatud ühel viisil järgnevatest või on kasutatud nende kombinatsiooni: politseinik on määratud kindlasse piirkonda ning hädaabikõnede teenindamine on delegeeritud patrulliüksusele; kõik politseinikud on määratud mingisse konkreetse piirkonda, isegi need, kes igapäevaselt vastutavad hädaabikõnede teenindamise eest või siis on moodustatud väikesed grupid, kes tegelevad nii hädaabikõnede teenindamisega kui ka probleemipõhise politseitööga kindlas piirkonnas. Kõige olulisemaks peetakse politseinike sidumist kindla piirkonnaga pikemaks perioodiks. See võimaldab politseinikel kohalikke olusid ja inimesi tundma õppida ning kohalikud inimesed kohanevad politseiga, mis ideaalis peaks suurendama inimeste usaldust politsei vastu, aga võimaldab ka mõlemapoolset konfidentsiaalsust ja koostööd. (2) Teise tunnusega keskendub kogukonnakeskne politsei proaktiivsele ja ennetavale tegevusele, mis on vastupidine pigem reaktiivsele professionaalsele politseile. Siin tuleb rõhutada kaht aspekti. Esiteks püütakse politseitöö aega paremini kasutada. Näiteks püütakse patrullpolitseinikele määrata konkreetseid ennetamise, probleemide lahendamise või kogukonnaga seotud ülesanded ajaks, mil nad ei ole seotud konkreetse väljakutse lahendamisega. Teine aspekt puudutab probleemipõhist lähenemist. Politseinik julgustatakse vaatama kaugemale konkreetsest väljakutsest või teatatud kuriteost eesmärgiga tuvastada neid põhjustanud probleeme ja tingimusi. (3) Lisaks eelnevale kahele, märgitakse kolmanda tunnusega tegevuse suunamist konkreetse kogukonna probleemidele. Võrdlusena professionaalse politseiga võib siin välja tuua kolm omavahel seotud tendentsi: seadused on üheks vahendiks politsei eesmärkide täitmisel ning seaduste rakendamine ei ole politseitegevuse lõppeesmärk; politsei keskendub probleemidele ja tulemustele, mitte protsessile; ning politsei keskendumine kogukonna probleemidele, mitte organisatsioonisisestele administratiivsetele eesmärkidele. (Cordner 1995: 2-4).

Efektiivne kogukonnakeskne politsei vastab kogukonnalt saadud sisendile parimal võimalikul viisil arvestades tõsiselt kogukonna poolt märgitud probleeme. Kohalikele prioriteetidele keskendumine on ka põhjuseks, miks kogukonnakeskse politsei töö võib piirkonniti erineda (Skogan, Hartnett 1997: 7-8). Politseinikud ei pea loobuma traditsioonilistest politseitöö meetoditest, vaid peaksid suutma kasutada alternatiive justiitsüsteemi poolt pakutavale. (Goldstein 1987: 15) Siit tulenev mitmekesisus on üheks põhjuseks, miks kogukonnakeskset politseid on keeruline defineerida (Holmberg 2002: 32).

3.3. Taktikaline dimensioon

Taktikaline dimensioon väljendab kogukonnakeskse politsei ideid, filosoofiaid ja strateegiaid konkreetsete programmide, taktikate ja käitumise kaudu. Isegi need, kes väidavad, et kogukonnakeskne politsei on filosoofia mitte programm, peavad tunnistama, et lõppkokkuvõttes väljendub kogukonnakeskne politsei ikkagi mingi

tegevuse kaudu. Tegemist on millegi enamaga, kui lihtsalt turundusstrateegiaga, mis jätab politsei põhielemendid puutumata. Taktikaline dimensioon hõlmab nii politseitegevuse muutumist, probleemikesksust kui ka kogukonna kaasamist.

Kõige olulisem taktikaline muutus on ümberorienteerumine juhuslikult patrullimiselt, hädaabikõnedele reageerimiselt ning avaldusepõhiselt kriminaalmenetluselt mitmekesisema politseitegevuse poole. Kasutatakse jalgsipatrulle, sihtfunktsiooniga patrulle, ükselt-uksele info kogumist ja teisi taktikaid eesmärgiga saavutada suurem efektiivsus, pöörata rohkem tähelepanu kergematele õigusrikkumistele, politsei „kohaloleku tunde“ suurendamisele ning paremale kontaktile inimestega. (Cordner 1995: 4-5).

Wesley Skogan on märkinud, et probleemidele orienteeritus märgib väikest revolutsiooni politseitöös ja tähistab kuriteovastaselst võitluselt ümberorienteerumist probleemide lahendamisele (Skogan, Hartnett 1997: 7). Kogukonnakeskse politsei pooldajad on veendunud, et ka faktipõhise politseitööga tuleb tegeleda, kuid rõhuasetus peab olema suunatud probleemide põhjustele ja tingimustele. Kui tuua paralleel meditsiini valdkonnaga, võiks öelda, et politsei peab tegelema nii põhjuste kui sümptomitega, nii üldiste rahvatervise küsimuste kui ka konkreetsete haigusjuhtudega. Probleempõhist lähenemist iseloomustavad mõned olulised tunnused: 1) see peab olema politsei standardmeetod, mitte üksikprojekt; 2) see peab olema läbiv põhimõte kõikidel politsei tasanditel, mitte mõne spetsialisti või juhi töövahend; 3) peab põhinema süsteemselt kogutavatel andmetel; 4) nii palju kui võimalik, peab politsei tegema koostööd teiste asutuste ja institutsioonidega ning 5) peab maksimaalselt kasutama kohalikku sisendit ning siduma kogukonna konkreetsete tegevustega oma turvalisuse tagamisel sellisel, et vastutus turvalisuse eest oleks jagatud. Peamine eesmärk on valida probleemi lahendamiseks parim vahend. (Cordner 1995: 5).

Kogukonna kaasamise üheks eesmärgiks on politsei ja elanikevahelise usalduse suurendamine. Ideaalis peaks see tähendama, et kogukond tunneb oma politseinikku ning politsei tunneb oma kogukonda (Grabosky 2009: 7). Politseinik peab lisaks kohalike probleemide tuvastamisele näitama initsiatiivi ka selliste probleemide lahendamisel, mis mõjutavad kohalike inimeste heaolu (Goldstein 1987: 9), kaasates kogukonna liikmed nende endi probleemide lahendamisse. Kogukonna osalemine on üks kesksemaid elemente kogukonnakeskses politseis. Politsei ei peaks ennast käsitlema ainsa turvalisuse tagajana, vaid peaks julgustama üksikisikuid ja grupe oma probleeme lahendama. (Cordner 1995: 4-6) Kogukonna ja politsei suhe on kogukonnakeskse politsei üks enammainitud tunnuseid, mis tagab kohalikule politseile rohkem ressursse ning toob käegakatsutavaid tulemusi (Mastrofski 2006: 46).

3.4. Organisatsiooniline dimensioon

Kogukonnakeskne lähenemine muudab politseiorganisatsioonid vähem bürokraatlikeks, vähem spetsialiseerituks ja vähem hierarhiliseks ning politseiniku pigem generalistiksi kui spetsialistiksi. Detsentraliseeritud juhtimine on kogukonnakeskse politsei nurgakivi,

mille kaudu loodetakse politseiteenused viia efektiivselt ja tõhusalt klientideni (Greene 2000: 314). Organisatsiooniliselt on kogukonnakeskse politsei läbivateks tunnusteks kolm elementi: organisatsiooni struktuur, organisatsiooni kultuur ja juhtimise stiil (Eck, Maguire 2006: 219). Traditsioonilises politseiorganisatsioonis oldi harjunud, et poliitika ja praktikad formuleeritakse reeglite ja korralduste kaudu ülevalt alla. Juhtide ülesanne oli jälgida, et reegleid ja korraldusi täidetakse. Kogukonnakeskne politsei määrab politseinikud piirkondadesse, kus töötamiseks võimaldatakse vajalik otsustusulatus. Kohalikud politseinikud peavad tuvastama ning määratlema prioriteetidid ning saavad seeläbi koostada oma töögraafiku.

Suurendamiseks politsei võimekust reageerida kohalikele probleemidele ja vastamaks kogukonna vajadustele, püütakse vähendada hierarhiat ja käsuahelat. Eesmärk on tõsta politsei paindlikkust otsuste vastuvõtmisel kliendi tasandil (Skogan, Hartnett 1997: 6). Detsentraliseerimise üks peamisi eesmärke on stimuleerida ja õhutada politsei partnerlust kogukonnaga (Eck, Maguire 2006: 217-218). Kirjeldatud muutused nõuavad teistsugust politseikultuuri kui hierarhilisele bürokraatiale omane käsule kuuletumine. Kogukonnakeskne politsei rõhutab liinitöötajate teadmiste ja oskuste arendamist hariduse ja koolituse kaudu, võimustab liinitöötajaid ning julgustab autonoomset tegutsemist rõhutades kõige madalama astme töötajate kliendilähedust, sest nemad on kõige paremini valmis võtma vastu otsuseid piirkonnas, kuhu nad on määratud (Skogan 2006: 41). Lisaks seostatakse kogukonnakeskse politseiga erasektori juhtimispõhimõtete kasutuselevõttu politseis lootuses muuta politseinik loovamaks ning julgustada rakendama klientide huvidest lähtuvat probleemipõhist lähenemist (Eck, Maguire 2006: 218).

4. Eesti juhtum

Riigisisese turvalisuse keskne institutsioon Politsei- ja Piirivalveamet on Eesti avaliku sektori suurim riigiasutus, kus siseturvalisuse heaks töötab üle 5000 inimese. Politsei- ja Piirivalveameti ülesanneteks on Euroopa välispiiri tagamine; kodakondsuse määratlemine, dokumentide väljastamine; riigisisese turvalisuse ja avaliku korra tagamine ning kuritegude menetlemine ja ennetamine. (Politsei- ja Piirivalveamet 2013d) Lisaks tuleb politseitöö korraldamisel arvestada territoriaalse eripärana, et Eestis on 1521 saart ning rahvastikutihedus on 31 inimest ühe ruutkilomeetri kohta (Pöder 2012: 7).

Riikliku iseseisvuse taastamise järel on Eesti politsei teinud läbi mitmeid muutuseid, millest mõned on sellised, mida võib nimetada lausa kannapöördeks. Politsei taasloomine 1991. a toimus pöörase kiirusega, nagu seda võib oodata noorelt riigilt, mis on vabanenud totalitaarsest režiimist ja seadnud sihi demokraatia suunas. Inimesed olid entusiastlikud, kuid teadmisi ja oskuseid demokraatia ülesehitamisel nappis. Eesti

politsei taastamist alustati üleminekuga militaarsest nõukogude miilitsast demokraatliku tsiviilorganisatsiooni poole.

Selles alapunktis võtan vaatluse alla muutused Eesti politseis, mida analüüsin eelnevalt vaadeldud kogukonnakeskse politsei nelja tunnuse kaudu. Otsin vastust küsimusele, kuidas on taasloodud Eesti politsei muutunud kogukonnakeskse politsei käsitluse suhtes alates 1991. aastast tänapäevani. Täpsemalt huvitab mind, millised võivad olla politsei arengud, kui puudub keskne metoodika, mille kaudu politseitööd mõtestada.

Analüüsi muudab eriti huvitavaks tõsiasi, et Eestis ei ole läbivalt ja eesmärgipäraselt rakendatud ühtegi tuntud politsei käsitlust, sh kogukonnakeskset, kuid vaatamata sellele on turvalisus paranenud, kuritegevus on vähenenud ja inimesed tunnevad ennast turvalisemalt, sh usaldus politsei vastu on kasvanud märkimisväärselt.

Tänase Eesti politsei võrdlemisel äsja taasloodud politseiorganisatsiooniga tuleb rõhutada organisatsioonilisi muutuseid. Politsei taasloomisele järgnenud aastatel 1991-2003 oli Eestis 17 valdavalt maakonnapõhist politseiprefektuuri, mille liitmise järel moodustus aastateks 2004-2009 neli politseiprefektuuri. Politsei- ja Piirivalveameti loomise järel 2010. aastal jätkasid neli prefektuuri uuenenud koosseisu ja lisandunud ülesannetega ning alates 2012. aastast on prefektuurid Politsei- ja Piirivalveameti osa, mitte enam iseseisvad juriidilised isikud (vt näiteks Lääne prefektuuri põhimäärus [Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor 2012]). Ajaliselt võibki organisatsioonilistest muutustest lähtudes jagada politsei arengu Eestis kolme etappi: väikeste prefektuuride periood 1991-2003; suuprefektuuridega politseiregioonide moodustamine 2004-2009 ning Politsei- ja Piirivalveameti moodustamine alates 2010. aastast. Ajaliselt on kõige probleemsem jälgida muutuseid taasloodud politsei algusaastatel, kuna selle perioodi dokumenteerimine ja hilisemalt võrreldavate andmete kogumine ei ole tänasega võrreldaval tasemel, kuid on tendentside väljatoomiseks siiski piisav.

Kui tahame uurida muutuseid organisatsioonis, tuleb vaadata selle ülesandeid, strateegilisi plaane ja eesmärke. Organisatsioonide käitumist iseloomustab see, kuidas organisatsioon ennast hindab, kuidas ta hindab ja tunnustab politseinikke ning kuidas neid ette valmistab (Mastrofski 2006: 47-48). Järgnev analüüs põhineb Eesti riikliku iseseisvuse taastamisele järgnenud perioodi turvalisuse ja politsei arengukavadel, politseid reguleerival seadusandlusel, organisatsiooni tegevust täpsustavatel põhimäärustel, politseitöö juhenditel ja politsei kogutavatel andmetel.

4.1. Kogukonnakeskne filosoofia

Kogukonnakeskset filosoofiat iseloomustab politsei funktsioonide laienemine, elanike võimalused politseitööle sisendi andmiseks ning politseitöö korraldamisel kohalike oludega arvestamine. Sellest ülevaate saamiseks analüüsin Eesti politsei ja turvalisuse arengut mõjutavaid arengukavasid ning seadusandlust.

Esimene olulisem dokument, mis püüdis määratleda politsei tulevikusuunad, oli 1999. a Vabariigi Valitsuse otsusega kinnitatud Eesti politsei arengukava aastateks 1999-2001.

Kuni selle ajani „puudusid selgelt sõnastatud politsei arendamise põhimõtted ja suunad“ (Politseiamet 1999). Järgmised ulatuslikud arengusuunad Eesti politseile määrati Siseministeeriumi poolt 2001. aastal aastani 2006 (Siseministeerium 2001). See dokument käsitleb politseid üsna kitsalt ning toetudes viimasel kümnendil registreeritud kuritegude arvu suurele kasvule määratleb „Eesti riigi keskseks ülesandeks tõhusa võitluse kuritegevusega“. Kuigi ka ennetusele pööratakse siin olulist tähelepanu ei ole rõhk kaasamisel, vaid politseil endal. Rahalised raskused raamistavad politseid ja hoiavad selle kitsastes piirides, kuna ressursside piiratusest tingituna tuleb kriitiliselt suhtuda sekkumisse valdkondadesse, mis kuuluvad teiste institutsioonide pädevusse (Siseministeerium 2001). Lisaks politsei enda tegevust käsitlevatele arengukavadele, määravad politsei arengut ka üldised riiklikud turvalisuse arengukavad.

Riigikogu poolt heakskiidetud *Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015* näeb turvalisuse saavutamise keskse vahendina ennetust ning seab pikaajalised kohustuslikud eesmärgid avalikule, mittetulundus- ja erasektorile. Kui varasema käsitluse kohaselt vastutas turvalisuse eest riik, siis siin asetatakse päris selgelt vastutus ümber riigilt üksikisikule: „Esmatähtis on inimese enda vastutus ja kohustus oma seadusekuuleka käitumisega suurendada enda ja oma lähedaste turvalisust ning kasvatada oma lastest vastutustundlikud ühiskonna liikmed“ (Riigikogu 2008). Riiklikud arengukavad näitavad turvalisuse käsitluse avardamist ning ennetuse ja kaasamise tähtsuse tõusu üldises mõttes. Politseid nähakse siiski valdavalt kuritegevusega seonduvas kontekstis. Kui arengukavad on tulevikku suunatud dokumendid, siis seadused seavad politseilisele käitumisele juba konkreetsemad raamid.

Politsei käsitlemine Politseiseaduses (Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 1990) on mõnevõrra heitlik. Ühest küljest käsitletakse politseid turvalisuse süsteemi osana: §1 „määrab kindlaks politsei koha ja osa riigi- ja kohalike omavalitsuse süsteemis“; §12 kohaselt „osaleb [politsei]narkomaania, joomarluse ... profülaktikas“. Teisest küljest võetakse ilmselgelt ülejõukäivaid ülesandeid, võttes endale ainuvastutuse avaliku korra eest riigis: §12: „politsei tagab avaliku korra avalikes kohtades“. Täna kehtiv Politsei- ja Piirivalveseadus (Riigikogu 2010b) jätab küll politseile rohkem hingamisruumi (§1 kohaselt on politsei „põhiülesandeks on avaliku korra kaitsmine“), kuid samal ajal piiritleb see politsei kitsalt Siseministeeriumi valitsemisalaga ning ei positsioneerii politseid turvalisuse laiemal väljal. Eraldi tuleb märkida, et võrreldes taasloodud politsei algusaastatega on mitmed ülesanded antud teistele ametitele (nt liikluskorralduse vahendite kontrollimine; juhilubade väljastamine; isikute sisse- ja väljakirjutamine) ja osa ülesandeid on ringiga politseile tagasi antud (nt passide ja isikutunnistuste väljastamine).

Nii seadustes kui ka arengukavades rõhutatakse küll politsei koostööd elanikega ning avalikkuse informeerimise kohustust, kuid vaadeldud dokumentides ei ole inimestele loodud võimalusi arutada politseiga koos kohalike prioriteetide seadmist. 1999. a politsei arengukavas sisse toodud vihjetelefon oli üks esimesi samme selles suunas

(Politseiamet 1999: 28). 2001. aastal Siseministeeriumi poolt etteantud politsei arengusuundades määratletakse, et „kohalikud omavalitsused peavad hakkama realselt osalema politsei tegevuse planeerimisel,“ kuid praktilisi näiteid siin palju tuua ei ole. Riigikogu poolt heaks kiidetud *Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018* jätab süüteoennetuses politsei ja kohaliku omavalitsuse sideme avatuks sätestades, et „süütegude ennetamine peab toimuma eelkõige kohalikul tasandil. Kohaliku omavalitsuse ülesandeks on kohalikku elanikkonda ning era- ja mittetulundussektorit kaasates vähendada süütegusid soodustavaid tegureid“ (Riigikogu 2010a). Siin tõstetakse esile kohaliku omavalitsuse tahaplaanile vajunud rolli turvalisuse kujundamisel.

Kui nimetatud arengukavas on kohaliku tasandi tähtsust rõhutatud, siis senised muudatused seadusandluses räägivad teist keelt ning piirkondlike erisuste arvestamises on toimunud pigem tagasimine. Seda iseloomustab nii politsei ja kohaliku omavalitsuse sideme nõrgenemine Politseiseaduse ning Politsei- ja Piirivalveseaduse võrdluses kui ka 2010. aastal loodud Politsei- ja Piirivalveametis juurutatud valdkondliku juhtimise põhimõte, millel peatun allpool. Kui Politseiseadus (Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 1990) sidus politsei erinevate kooskõlastusnõuetega politseinike töölevõtmisel või struktuuride muutmisel kohalike omavalitsustega, siis täna kehtiva õigusliku raamistiku kohaselt ei ole politseil suurt formaalset vajadust omavalitsusüksustega oma organisatsioonilisi või politseitöö korralduslikke küsimusi arutada.

Politsei- ja Piirivalveameti loomisega toodi sisse Eesti politseis harjumatu valdkondliku juhtimise põhimõte. Kuni selle ajani oli politsei ülesehituses ja juhtimises valdav territooriumipõhine lähenemine, mida iseloomustas nii valdkondadeüleline finantssüsteem kui ka politseitöö korraldamine. Jaanuarist 2010 alustanud uues ametis nähti ette politseitöö korraldamist peadirektori asetäitjate juhitava nelja valdkonna (piirivalve, kriminaalpolitsei, korrakaitsepolitsei, kodakondsus- ja migratsioon) kaudu. Valdkond analüüsib, planeerib ja koordineerib struktuuriüksuse kaudu oma valdkonna tööd ametis ja prefektuurides ning teostab teenistuslikku järelevalvet (Siseminister 2009). Uued juhtimise põhimõtted taotleavad pigem üleriigilise ühetaolise politseilise käitumise juurutamist, kui piirkondlike eripärade arvestamist.

4.2. Kogukonnakeskne strateegia

Strateegiline dimensioon seob politseiniku konkreetse piirkonnaga, rõhub ennetusele ja keskendub politseitöö võimalikele piirkonnast lähtuvatele erisustele, st püüab luua kogukonnakeskset filosoofiat tegevusteks muutvaid töökorralduslikke kontseptsioone.

Siseministeeriumi 2001. a kava kohaselt peab politsei aastaks 2006 „oma tegevuses muutuma kogukonnakeskseks organisatsiooniks.“ Arengukava kohaselt on kuritegevusel reeglina lokaalsed, teatavate piirkondlike iseärasustega tekkepõhjused, mistõttu ka kuritegevusega võitlemisel tuleb pearõhk seada lokaalse iseloomuga meetmetele. Selleks nähakse muuhulgas, et „igal kohaliku omavalitsuse üksuses [peab]

olema vähemalt üks konstaabel, kes teaks ja tunneks kohalikke inimesi ja olusid ning suudaks vastavalt keskkonnale ka tegutseda“ ning „et tulla maksimaalselt vastu elanike ootustele, ei tohi soovijal linna ja asula tingimustes vahetult inimese teenindamisega seotud politsei struktuuriüksustesse jõudmise aeg oluliselt ületada 12 minutit“ (Siseministeerium 2001). Kuigi kogukonnakeskse politsei käsitlemine nii lakooniliselt ei ole organisatsiooni kujundamiseks piisav, on tegemist esimese ja seni viimase katsega tuua kogukonnakeskse politsei põhimõtted selgesõnaliselt politsei arengu dokumentidesse. Kuna kõnealuses arengukavas oli kogukonnakeskse politsei käsitus seotud valdavalt konkreetset piirkonda teenindava konstaablina, siis tuleb märkida, et selles küsimuses ei ole politseinike arvu osas tendents kogukonnakeskset politseid toetav. Võrreldes 1993. aastaga on 2013. aastaks konkreetse piirkonnaga seotud korrakaitsepolitseinike (edaspidi konstaabel) hulk vähenenud enam kui 40% (Politsei- ja Piirivalveamet 2013c) ning võib väita, et politseiniku seotus kohaliku kogukonnaga kogukonnakeskse politsei mõttes (kogukond tunneb politseinikku ja politseinik tunneb kohalikke elanikke) ei saa olla endisel tasemel.

Siinkohal tuleb märkida olulist muutust kuritegevuse riiklikus käsitluses võrreldes 2001. aastaga. *Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018* sedastavad, et „kuna ühiskonnale tekitavad kõige suuremat kahju organiseeritud kuritegevus, sealhulgas majandus-, korrupsiooni-, küber- ja inimkaubanduse kuriteod, ning isikuvastased kuriteod, sealhulgas perversivõim, siis tuleb kõrgendatud tähelepanu pöörata nimetatud kuritegude ennetamisele ning nendele reageerimisele“ (Riigikogu 2010a). Kui veel pea kümme aastat tagasi nägi Siseministeerium politsei arengut lähtudes kuritegude lokaalsetest tekkepõhjustest, siis nüüd peab politsei lähtuma riiklikult tähtsustatud kitsastest prioriteetidest. Veel tuleb märkida, et kui *Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015* elluviimise ja eesmärkide saavutamise üle valvab Siseministeerium, siis *Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018* eesmärke viiakse ellu eeskätt Justiitsministeeriumi juhtimisel. Nimetatud dokumendid on mõlemad saanud Riigikogu heakskiidu ning mõjutavad otseselt politsei arenguid.

Märkimisväärselt on muutunud ootused politseile ennetuse küsimustes. Politseiseadus (Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 1990) käsitleb ennetust kaudselt märkides politsei kohustusi kirjeldades alles kaheksandana, et politsei „osaleb narkomaania, joomarluse, hulkurluse ja muude väärilmingute profülaktikas,“ kuid täna kehtiv Politsei- ja Piirivalveseadus (Riigikogu 2010b) seab politsei ülesandeid loetledes esimesele kohale „avalikku korda ähvardava ohu ennetamise“. Lisaks on toimunud rõhuasetuse muutused ennetusele nii turvalisust käsitlevates arengukavades kui seadusandluses.

Kogukonnakeskne politsei eeldab pigem generalistist kui spetsialistist politseinikku, st politseinikul peaks olema lai diskretsiooniõigus ning ta peaks oma otsustes lähtuma kohalikest oludest sh pöörama tähelepanu just vähemtähtsatele õiguserikkumistele. Nii karistusõiguse reform kui ka Politsei- ja Piirivalveseadus näeb politseinikul suuremat diskretsiooni varasemaga võrreldes. Samal ajal on politseinike käitumine osaliselt

vastupidine. Selle iseloomustamiseks võib tuua suunamuutuse hoiatusmenetluse rakendamisel. Tegemist on menetluse liigiga, kus vähetähtsa väärteto puhul võib jätta menetlusaluse isiku karistamata ja määrata hoiustrahvi (Riigikogu 2002). Politsei käitumise muutumist prioriteedikesksemaks ilmestab hoiatusmenetluste järsk vähenemine 2012. aastal, kui liiklusalastes rikkumistes toimus mõne nädalaga ligi seitsmekordne langus (Liiklusaasta 2012: 24). Siin on tegemist ühe selgema kaugenemisega kogukonnakeskse politsei põhimõtetest ning ühtlasi mõnetise vastuoluga üldise politsei diskretsiooni suurenemisega. Siiski tuleb märkida, et hoiatusmenetlust rakendati enim just liiklusalastes õiguserikkumistes ning see tendents peegeldab eelkõige politsei fokuseeritust kehtestatud prioriteetidele ja üldisemat mentaliteeti.

4.3. Kogukonnakeskne taktika

Taktikaline dimensioon väljendab kogukonnakeskse politsei filosoofiaid ja strateegiaid konkreetsete programmide, taktikate ja käitumise kaudu.

Esimesena tuleb märkida, et kui eelnevalt toodi esile märkimisväärset rõhuasetuse muutust ennetusele nii turvalisuse arengut kui politsei tegevust reguleerivates seadustes, siis prefektuuri igapäevatööd raamistavatesse põhimäärustesse ei ole ennetus nii jõuliselt sisse murdnud. Pigem on siin märgata vähikäiku. Prefektuuri põhimäärus 1992. aastast (Vabariigi Valitsus 1992) jätab prefektuuri põhiülesannetest ennetuse küsimuse praktiliselt välja. 2010. aasta prefektuuri põhimäärus seab süüteoennetuse teisele kohale ja juriidilise isiku staatuse kaotanud prefektuuri põhimäärus 2012. aastast toob süüteoennetuse küsimuse põhiülesannetes välja alles kümnendana. Kahes viimases dokumendis märgitakse prefektuuri kõige esimese ülesandena saabuva teabe vastuvõtmist ja registreerimist. Viimane ilmestab taktikalise tasandi mõningast vastuolu filosoofilise ja strateegilise tasandiga ning võib tekitada segadust igapäevatöös taktikalisel tasandil.

Politsei igapäevatöö seisukohast on kogukonnakeskse politsei põhiraskuseks kogukonnaga vahetus puutumuses olevate politseiüksuste töökorraldus, mis peab väljenduma peamiselt patrulli ja konstaablite töökorralduses. Kuigi Eestis on nimetatud tööd korrakaitsepolitsei erinevates üksustes, tuleb märkida, et patrullpolitseinikud ei ole enamasti seotud konkreetse kogukonnaga, kuid piirkonnaga seotud konstaablid osalevad sageli ka patrullitegevuses. Patrullitegevuse regulatsioonis ei ole viimasel kahel kümnendil suuri muutuseid toimunud. Saab märkida muutust patrullitöö korraldamise alustes. 1993. aasta patrullitööd reguleeriva juhendi kohaselt võetakse patrullitöö korraldamisel „aluseks õiguskorra seisund ja politseijõudude ning ühiskondlike korrakaitseformeringute olemasolu antud piirkonnas,“ (Politseiamet 1993), kuid 2010. aasta patrullitöö regulatsiooni kohaselt „lähtutakse politseitöö prioriteetidest ja politseiasutuse tööpiirkonna õiguskorra seisundist“. Endiselt on õiguskord üks põhialuseid, kuid käesoleval ajal keskendutakse enam politsei prioriteetidele. Muid kogukonnakeskse politsei seisukohast olulisi muutuseid patrullitöö korralduses toimunud ei ole.

Kogukonnakeskse politsei tunnuseks on politseinik, kes tunneb kogukonda ja keda tunneb kogukond, kes saab kogukonnast sisendi probleemide kohta ning koostöös kogukonnaga neid lahendab. Eestis on konstaablitöö käsitluses toimunud märkimisväärseid muutuseid. Kui konstaabli tööjuhendid 1998. aastast käsitlesid konstaablit kui avalikku korda tagavat ja õigusnorme rakendavat ametnikku (Politseiamet 1998, 2001), siis politsei 1999. aasta arengukava nägi ette, et 2001. aastaks on „konstaabel muutunud kriminaalpreventsiooni ja korrakaitsetöö eestvedajaks oma teeninduspiirkonnas“ (Politseiamet 1999: 27). Täna kehtiv piirkondliku politseitöö juhend käsitleb konstaablit spetsialisti funktsiooniga politseiametnikuna, kes lähtub oma tegevuses kogukonna vajadustest ja on keskendunud probleemide lahendamisele oma piirkonnas. (Politsei- ja Piirivalveamet 2010). Regulatsioonide alusel võib väita, et konstaabel on muutunud avaliku korra ja turvalisuse tagajast politseid kogukonnale lähendavaks toimijaks ning kogukonna turvalisuse probleemide lahendajaks. Samal ajal kõneleb üldine prioriteetidekeskne mentaliteet ning konstaablite vähenemine sellise võimekuse kohta teist keelt.

4.4. Kogukonnakeskne organisatsioon

Organisatsiooni struktuuri, kultuuri ja juhtimise stiili kaudu püüab kogukonnakeskne politsei saavutada väiksema hierarhia, väiksema spetsialiseerituse (spetsialistid generalistiks) ning vähem bürokraatiat.

1999. aasta politsei arengukava seadis eesmärgiks, et „optimeerimise tulemusena on Eestis kuni kaheksa politseiprefektuuri“ (Politseiamet 1999: 23). Juba järgmise tegevuskava kohaselt plaaniti veelgi radikaalsemaid lahendusi, sest senine prefektuuride arv ei võimaldavat „tagada politseitöö kvaliteeti, kuna riigil ei jätku vahendeid nii suure hulga kvalifitseeritud tööjõu ja hea politseitehnika jaoks. Sarnaselt häirekeskustele tuleb lähtuvalt haldusterritoriaalse reformi tulemustest prefektuuride arvu vähendada kuni neljani“ (Siseministerium 2001). Siinkohal tuleb märkida, et kuigi terviklikku haldusterritoriaalset reformi ei ole senini Eestis läbi viidud, on juba 2004. aastast Eestis neli prefektuuri.

Tuleb veelkord meelde tuletada juba mainitud üleminekut valdkondlikule juhtimisele 2010. aastal, mis pikendas otsustusprotsessi ning muutis senise territooriumist lähtuva politsei ülesehituse tööliinidel põhinevaks.

Lisaks organisatsiooni struktuurilistele muutustele on politsei tegelenud ka politseinike arvu ja osakaaluga. Ennetusele keskendumist peegeldab 1999. aasta arengukava, kus sooviti tõsta korrakaitse ja kriminaalpreventsiooniga tegeleva politsei osa 60%-ni kogu politsei personalist. 2008. aastal tõstis Siseministerium prioriteediks liiklusjärelvalve ning tõstis korrakaitse osakaalu 70%-ni, mis mõningaste erisustega on samas suurusjärgus püsinud siiani (pärast Politsei- ja Piirivalveameti loomist 2010. aastal tuleb seda mõista korrakaitse ja kriminaalpolitsei võrdluses). Lisaks politsei formaalsele

struktuurile ja politseinike arvule ning osakaalule, peegeldab politsei olemust see, kuidas politsei ise ennast kohtleb, milline on tema karjäärisüsteem ja kultuur üldiselt.

Kultuuriliselt on vaadeldaval perioodil kõige suuremad muutused seotud just karjäärisüsteemis. Politsei ülesehitamisel võeti eesmärgiks kujundada militaarsest miilitsast tsiviilorganisatsioon ning Politseiseaduses (Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 1990) loobuti militaarsest auastmete süsteemist. 2010. aastal uue ameti loomisel jõustunud *Politsei- ja Piirivalveseadus* lõi teenistusastmetel põhineva süsteemi, kus „politseiniku teenistusaste on politseiametnikule Eesti Vabariigi nimel antav nimetus“ (Riigikogu 2010b). Sellega vahetati välja ametikohal põhinev tsiviilsüsteem ning astuti samm lähemale militaarsele karjäärisüsteemile. Nende muutuste mõju politseinike igapäevakäitumisele ei saa kuidagi alahinnata ning see peegeldub mõneti ka politsei juhtimispõhimõtetes.

Viimaseid on võimalik jälgida põhimääruste muutuste kaudu. Politseiameti 1991. aasta põhimäärus sätestas ameti põhiülesandeks politseile pandud ülesannete nõuetekohase täitmise ning politsei tegevuses seaduslikkusest kinnipidamise (Vabariigi Valitsus 1991). 2004. aastal loodud suurprefektuuride aegne amet võttis eesmärgiks politsei arengu ja strateegia kujundamise: ühest küljest kaotati ära väikesed prefektuurid ning loodi neli suurprefektuuri, kuid teisest küljest võttis amet endale arengu ja strateegia kujundaja rolli, jättes prefektuuridele suhteliselt laiad volitused. Seevastu 2010. aasta Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus sätestab, et „ameti tegevusvaldkond on politsei juhtimine ja arendamine, riikliku järelevalve teostamine ja sunni kohaldamine ning politseile pandud ülesannete üleriigiline täitmine“. Hierarhilist politsei käsitlust rõhutab ka samas põhimääruses sätestatud peadirektori asendamise järjekord, seades sellisel omakorda valdkonnad tähtsuse järjekorda – piirivalve, kriminaalpolitsei, korrakaitsepolitsei ning kodakondsus- ja migratsioon.

Kirjeldatud muutused organisatsiooni vormis ja kultuuris ei toimu iseenesest, vaid neid muudatusi ellu viivate politseinike kaudu. Politseiorganisatsioon koosneb inimestest, keda on politseitöökse ette valmistatud. Just politseinike ettevalmistusel saab põhineda ootus politseilisele käitumisele. Jättes välja politsei tasemekoolituse ning analüüsides Eesti politsei täiendkoolituse kavasad 2010-2013 võib väita, et politseinikke koolitatakse väga spetsiifilistes küsimustes ning suur osa täiendkoolitustest kulub muutuva seadusandluse ning uute andmebaaside tundmaõppimisele. Samal ajal on praktiliselt täiesti tähelepanu alt välja jäänud nii juhtide kui ka politseitöö metoodika koolitused. Kui puuduvad koolitused, mis aitavad politseijuhtidel mõista muutuseid organisatsiooni juhtimises ning aitavad politseinikel aru saada muutustest kuritegevuse käsitlemisel ning orienteeruda erinevate politseitöö mudelite vahel, siis on raske politseinikelt nendele oskustele vastavat käitumist oodata.

5. Järeldused ja kokkuvõte

Põhjalike politseiuuringute juures on vähem tähelepanu saanud arengud riikides, kus ei ole kasutusel ühte läbivat käsitlust politseist ning käesolev artikkel püüdis seda lünka täita. Eesmärgiks oli uurida politsei võimalikke arenguid olukorras, kui politseid tervikuna ei käsitleta läbi ühegi politseitöö korralduse mudeli. Samuti otsisin vastust küsimusele, kas politseid peaks mõtestama mingi mudeli kaudu, kui turvalisus paraneb ilma selletagi.

Gary W. Corderi kogukonnakeskse politsei käsitlemise raamistik andis hea võimaluse vaadelda politsei arengu muutuseid kogukonnakeskse politsei suhtes Eestis, riigis, kus ei ole läbivalt kasutusel ühegi politseitöö korralduse mudelit.

Iseseisvuse taastanud Eesti areng on olnud tormiline nii üldises plaanis kui ka turvalisuse aspektist, mis ühest küljest koondab muutused suhteliselt lühikesele perioodile, kuid teisalt võib rahulikumas tempos arenenud riikidega võrreldes mõnigi aspekt moonuda. Leidsin, et Eestis on olnud nii kogukonnakeskseid politseid toetavaid kui ka sellest eemale viivaid arenguid, kuid domineerima jäävad mõneti vastuolulised suundumused erinevate tasandite sees ja nende vahel.

Filosoofilisel tasandil on rõhuasetused muutunud rohkem ennetusele suunatuks, toetatakse erasektori juhtimispõhimõtete kasutuselevõttu ning nii seaduste kui riiklike arengukavade tasemel jagatakse vastutus turvalisuse eest ühiskonna kõikide osapoolte vahel ja pigem rõhuasetusega üksikisikule. Siin on tegemist ilmselt selle tasandi suurima muutusega. Teisest küljest on võrreldes taasloodud politsei algusaastatega politsei piiritletud selgelt vaid Siseministeeriumi haldusalaga ning märkimisväärselt on nõrgenenud formaalsed sidemed politsei ja kohaliku omavalitsuse vahel.

Strateegilise tasandi kogukonnakeskseid lähenemist toetavaks küljeks tuleb samuti lugeda rõhuasetust ennetusele ning politseinike suuremat diskretsiooni. Kuid konstaablite drastiline vähenemine viimastel kümnenditel seab piirid politsei võimalustele kogukonnakeskse politsei põhimõtete rakendamisel ja sunnib politseid seniseid põhimõtteid ning arusaamisi ringi sõnastama. Strateegilise tasandi märkimisväärsimaks muutuseks tuleb pidada kuritegevuse käsitluse muutumist lokaalsetelt tekkepõhjustelt spetsiifilistele: kuritegevust ei käsitleta enam kohalike tekkepõhjuste kaudu, vaid eelkõige organiseeritud ja vägivallakuritegude, st riiklikult määratud prioriteetide kaudu, kus vastupidiselt kogukonnakeskse politsei ootustele vähemtähtsatele õiguserikkumistele senises ulatuses tähelepanu ei pöörata. Kõnealune muutus mõneti tasalülitab eelnimetatud politsei diskretsiooni laienemise.

Taktikalises dimensioonis laieneb konstaabli tegevus avaliku korra kaitsjast kogukonna huvidest lähtuvaks politseinikuks. Kogukonnakesksest lähenemisest kaugenemiseks tuleb pidada patrullpolitseinike prioriteedikeskseid ja kogukonnaga mitteseotud töökorraldust. Lisaks tuleb märkida, et prefektuuri tööd vahetult reguleeriv normistik

seab esmatähtsaks bürokraatlikud tegevused nagu teadete registreerimine ja menetlemine ning ennetus on jäänud tahaplaanile, mis on vastuolus filosoofilise tasandi üldiste suundumustega.

Kõige nähtavamad muutused on toimunud organisatsioonilisel tasandil. Korrakaitsepolitseinike osakaalu tõus on kogukonnakeskse politsei vaatepunktist positiivne areng. Kogukonnast kaugenemiseks tuleb pidada nii regionaalsete väikeste prefektuuride liitmisega kaasnenud kohalikku elu mõjutavate oluliste otsuste koondumist regioonide keskustesse kui ka Politsei- ja Piirivalveameti loomisega kaasnenud juhtimispõhimõtete muutust territooriumilt tööliini-keskseks. Täpsustuseks tuleb märkida, et kogukonnast kaugenemiseks ei tule mitte pidada prefektuuride liitmist kui sellist, vaid liitmist lähtuvalt majanduslikest kaalutlustest, mitte kogukonna huvidest. Võrreldes taasloodud politsei algusaastatega, võib organisatsiooni kultuurilise külje suurimaks muutuseks pidada militaarsema karjäärisüsteemi ja hierarhilise organisatsioonikäsitluse juurutamist, mis ei sobitu kogukonnakeskse organisatsiooni üldtunnustatud käsitlusele. Muutuste perioodil tuleb pidada märgiliseks, et tähelepanu alt on välja jäänud nii politsei juhtimise koolitused organisatsiooni muutustega toimetulemisel kui ka politseitöö metoodika koolitused, orienteerumaks politseitöö korraldamise erinevate võimaluste vahel.

Kui vastuolulised arengud erinevate tasandite sees võivad põhjustada segadust horisontaalsel tasandil, siis tasandite vahelised vastuolud mõjutavad ilmselt politsei käitumist märkimisväärselt rohkem, põhjustades ebakindlust ja arusaamatust nii politseinikes kui elanikes.

Artiklis vaadeldud andmete põhjal joonistub välja mõnetine erisuunaline areng filosoofilise ja strateegilise ning taktikalise ja organisatsioonilise tasandi vahel. Mõistagi ei ole need tasandid täiesti teineteisest eraldatud, kuid lõhe on siiski märgatav. Üldised arengukavad ja seaduse raamid suunavad politseid ühes suunas, kuid organisatsioon ja taktikad ei liigu päris samas suunas.

Kogukonnakeskse politsei lähenemine on nii mitmekülgne ja –tasandiline, et selle lihtsustatud käsitlemine oleks ülekohtune. Kuigi ma ei uurinud artiklis kogukonnakeskset politseid, vaid pigem selle puudumise mõju politsei arengule, peab märkima, et kogukonnakeskne politsei ei ole ilmselt kusagil päris ühesugune, ei saagi olla. Kogukonnakeskne politsei peabki erinema nii piirkonniti kui piirkondade siseselt, et vastata kohalikele soovidele ja vajadustele (Roth, *et al.* 2000: 183). Seetõttu ei saa ka artiklis vaadeldud Eesti näidet laiendada kõikjale, vaid tuleks käsitleda ainult ühe näitena, mis annab põhjust edasisteks uuringuteks politseitöö mudelitega kaasnevatest mõjudest politsei arengule.

Viiteallikad

- Bayley, David H. 2006. *Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad*. New York: Oxford University Press, Inc.
- Bittner, Egon 1970. *The functions of the police in modern society*. Cambridge: Gunn & Hain.
- Braga, Anthony Allan 2008. *Problem-oriented policing and crime prevention*. New York: Criminal Justice Press.
- Broeck, Tom Van den 1997. Keeping up appearances?: A community's perspective on community policing and the local governance of crime. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 169-189.
- Cheurprakobkit, Sutham 2008. The Importance and Incorporation of Community Policing Characteristics in Midsize and Large Police Departments: Police Chiefs' Views. Lk 17-32 kogumikus Ruiz, Jim; Hummer, Don (toim.) *Handbook of Police Administration*. New York: CRC Press.
- Cordner, Gary W. 1978. Open and closed models of police organizations: traditions, dilemmas, and practical considerations. *Journal of Police Science and Administration*, 22-34.
- Cordner, Gary W. 1995. Community Policing: elements and effects. *Police Forum. Academy of Criminal Justice Sciences*, 1-8.
- Cordner, Gary W.; Scarborough, Kathryn E. 2013. *Police Administration, Seventh Edition*. New York: Anderson Publishing.
- Eck, John E.; Maguire, Edward R. 2006. Have Changes in Policing Reduced Violent Crime? An Assessment of the Evidence. Lk 207-267 kogumikus Blumstein, Alfred; Wallman, Joel (toim.) *The Crime Drop in America*. New York: Cambridge University Press.
- Eesti Vabariigi Ülemnõukogu. 20.09.1990. a. Eesti Vabariigi Politseiseadus. Tallinn: RT/90/10/113.
- Emsley, Clive 2008. The birth and development of the police. Lk 72-89 kogumikus T. Newburn (toim.) *Handbook of Policing. Second edition*. Devon: Willan Publishing.
- Goldstein, Herman 1987. Toward Community-Oriented Policing: Potential, Basic Requirements, and Threshold Questions. *Crime and Delinquency*, 6-30.
- Goldstein, Herman 1990. *Problem-oriented policing*. New York: McGraw-Hill.
- Goris, Peter 2001. Community Crime Prevention and "Partnership Approach": A Safe Community for Everyone? *European Journal on Criminal Policy and Research*, 447-457.
- Grabosky, Peter 2009. Community Policing, East and West, North and South. Lk 1-12 kogumikus Grabosky, Peter (toim.) *Community Policing and Peacekeeping*. New York: CRC Press.
- Greene, Jack R. 2000. Community Policing in America: Changing the nature, structure, and function of the police. *Criminal Justice* (3), 299-370.
- Holmberg, Lars 2002. Personalized policing. Results from a series of experiments with proximity policing in Denmark. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 32-47.
- Jermier, John M.; Berkes, Leslie J. 1979. Leader Behavior in a Police Command Bureucracy: A Closer Look at the Quasi-Military Model. *Administrative Science Quarterly*, 1-23.
- Jiao, Allan Y. 1997. Factoring Policing Models. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 454-472.

- Kelling, Georg L.; Moore, Mark Harrison. 1988. *The evolving strategy of policing*. US Department of Justice: National Institute of Justice.
- Lorinskas, Rober A.; Kulis, Joseph C. 1986. Military Model and Policing: Misunderstood Ideology. *Police Studies: International Review of Police Development*, 184-196.
- Maguire, Mike 2000. Policing by risks and targets: Some dimensions and implications of intelligence-led crime control. *Policing and Society: An International Journal*, 315-336.
- Manning, Peter K. 2010. *Democratic Policing in a Changing World*. London: Paradigm Publisher.
- Mastrofski, Stephen. 2006. Community policing: a skeptical view. Lk 44-76 kogumikus D. Weisburd, David; Braga, Anthony A. (toim.) *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Murray, John 2005. Policing terrorism: A threat to Community Policing or just a shift in priorities? *Police Practice and Research*, 347-361.
- Politsei- ja Piirivalveamet. 2010. Piirkondliku politseitöö juhend. Tallinn: Politsei- ja Piirivalveamet.
- Politsei- ja Piirivalveamet. 2013a. Koolituskavad 2010-2013. Tallinn: Politsei- ja Piirivalveamet.
- Politsei- ja Piirivalveamet. 2013b. Liiklusaasta 2012. Tallinn: Politsei- ja Piirivalveamet.
- Politsei- ja Piirivalveamet. 2013c. Personalistatistika 1993-2013. Tallinn: Politsei- ja Piirivalveamet.
- Politsei- ja Piirivalveamet. 2013d. *Politsei- ja Piirivalveamet*. Kasutamise kuupäev: 28.06.2013.a., allikas Organisatsioonist: <http://www.politsei.ee/et/organisatsioon/politsei-ja-piirivalveamet/>
- Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor. 2012. Politsei- ja Piirivalveameti Lääne prefektuuri põhimäärus. Tallinn: Politsei- ja Piirivalveamet.
- Politseiamet. 1993. Patrullteenistuse määrustik. Tallinn: Politseiamet.
- Politseiamet. 1998. Konstaabliteenistuse juhend. *Käskkiri nr 72*. Tallinn: Politseiamet.
- Politseiamet. 1999. Eesti politsei arengukava aastateks 1999-2001. Tallinn: Politseiamet.
- Politseiamet. 2001. Piirkondliku politseitöö juhend. Tallinn: Politseiamet.
- Ponsaers, Paul 2001. Reading about "community (oriented) policing" and police models. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 470-497.
- Pöder, Kairit. 2012. *Eesti statistika aastaraamat 2012*. Tallinn: Statistikaamet.
- Ratcliffe, Jerry H. 2012. *Intelligence-led policing*. Routledge.
- Reiss, Albert Junior 1992. Police organization in the twentieth century. *Crime and Justice*, 51-97.
- Riigikogu. 2002. Väärteomenetluse seadustik. Tallinn: RT I, 22.03.2013, 21.
- Riigikogu. 2008. Eest turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015. Tallinn: RT I 2008, 25, 165.
- Riigikogu. 2010a. Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018. Tallinn: RT III 2010, 26, 51.
- Riigikogu. 2010b. Politsie- ja Piirivalveseadus. Tallinn: RT I 26.03.2013, 12.
- Roth, Jeffrey A.; Ryan, Joseph F.; Gaffigan, Stephen J.; Koper, Christopher S.; Moore, Mark H.; Roehl, Janice A.; et al. 2000. *National Evaluation of the COPS Program - Title I of the 1994 Crime Act*. Washington: U.S. Department of Justice Office of Justice Programs. National Institute of Justice.

- Saar, Jüri 2013. Kuritegevus ja elanikkonna turvatunne. Lk 78-82 kogumikus Heidmets, Mati (toim.) *Eesti inimarengu aruanne 2012/2013*. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu.
- Scheider, Matthew C.; Chapman, Robert; Schapiro, Amy 2009. Towards the unification of policing innovations under community policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 694-718.
- Seagrave, Jayne 1996. Defining Community Policing. *American Journal of Police*, 1-22.
- Siseministeerium 2001. Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006. Tallinn: Siseministeerium.
- Siseminister 2009. Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus. Tallinn: RTL 2009, 77, 1132.
- Skogan, Wesley G. 2006. The promise of community policing. Lk 27-43 kogumikus Weisburd, David; Braga, Anthony A. (toim.) *Police Innovation. Contrasting perspectives* Cambridge: Cambridge University Press.
- Skogan, Wesley G.; Hartnett, Susan M. 1997. *Community policing: Chicago style*. New York: Oxford University Press.
- Statistikaamet. 2013. *Statistikaamet*. Kasutamise kuupäev: 19.06.2013. a., allikas Enim nõutud statistika: <http://www.stat.ee/pohinaitajad&searchCurrent>
- Stinchcombe, Jeanne B. 1980. Beyond Bureaucracy: A Reconsideration of the Professional Police. *Police Studies: International Review of Police Development*, 3-49.
- Trojanowicz, Robert C.; Bucqueroux, Bonnie 1990. *Community Policing: A contemporary perspective*. Cincinnati: Anderson Publishing Company.
- Vabariigi Valitsus. 1991. Eesti Vabariigi Riikliku Politseiameti põhimäärus. Tallinn: RT 1991, 39, 488.
- Vabariigi Valitsus. 1992. Politseiprefektuuri põhimäärus. Tallinn: RT 1992, 22, 314.
- Walsh, William F. 2001. COMPSTAT: an analysis of an emerging police managerial paradigm. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 347-362.
- Weisburd, David.; Eck, John E. 2004. What Can Police Do to Reduce Crime, Disorder, and Fear? *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 42-65.
- Willis, James J. 2011. Enhancing Police Legitimacy by Integrating Compstat and Community Policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 654-673.
- Wilson, James Q. 1978. *Varieties of Police Behavior*. London: Harvard University Press.
- Yüksel, Yusuf. 2013. Understanding the role of culture and communication in implementing planned organizational change: the case of Compstat in police organizations. *Doctoral Dissertation*. Rutgers University-Graduate School-New Brunswick.