

**Alaealiste kuritegevuse vähendamise arengukava
aastateks 2007–2009
lõpparuanne**

Sissejuhatus

„Alaealiste kuritegevuse vähendamise arengukava aastateks 2007–2009“ (edaspidi *arengukava*, ka AKVA) kiideti heaks Vabariigi Valitsuse 26.10.2006. a korraldusega nr 592; arengukava ja selle rakendusplaani täiendati valitsuse 22.05.2008. a korraldusega nr 225. Arengukava täitmist koordineeris Justiitsministeerium, selle täitmise eest vastutasid lisaks Haridus- ja Teadusministeerium, Siseministeerium, Sotsiaalministeerium oma valitsemisala asutustega.

Arengukava täitmise 2007. a ja 2008. a aruanded on kättesaadavad Justiitsministeeriumi kodulehel (vt <http://www.just.ee/25719>), 2009. aastaks kavandatud tegevuste täitmise ülevaade sisaldub lõpparuandes.

Arengukava täitmise lõpparuande koostas Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna kriminaalteabe ja analüüsi talitus, kaasates arengukava täitmises osalenud teisi asutusi. Arengukavas püstitatud eesmärkide saavutamise ja meetmete täitmise hindamisel on tuginetud arengukava elluviimises osalenud ministeeriumide jt organisatsioonide hinnangutele, valdkonnas tehtud analüüsidele ja uuringutele.

1. Üldhinnang

Arengukava üldeesmärk oli vähendada alaealiste kuritegevust, keskendudes neljale alaeesmärgile: ennetustöö tõhustamine, sotsiaalsete ja hariduslike ennetusmeetmete kättesaadavuse parandamine, alaealiste komisjonide ja erikoolide töö tõhustamine ning õigussüsteemi mõjus reageerimine alaealiste õigusrikkumistele. AKVA on esimene konkreetset alaealiste kuritegevuse teemaatikale keskenduv strateegiline dokument Eestis, varasemad arengukavad¹ on koostatud laiemalt kuriteoennetust silmas pidades.

Arengukavale on ette heidetud, et selles kavandatud tegevused on suurel määral korralduslikud ning pole sõnastatud arengukava elluviimise oodatavaid mõjusid². Kuigi kõnesolevas arengukavas konkreetset arvulist indikaatorit üldeesmärgi saavutamise kohta ei seatud, võib selle täitmist üldjoontes hinnata rahuldavaks. 2009. aastal tehti kindlaks 1845 isikut, kes kuriteo toimepanemise ajal olid alaealised. Võrreldes 2006. aastaga alaealiste kurjategijate arv vähenes veidi enam kui 200 võrra. Seda võis mõjutada nii alaealiste toimepandud kuritegude arvu langus kui ka sellealase elanikkonna mõningane vähenemine. Alaealiste toimepandud kuritegude arv vähenes 2009. aastal võrreldes 2006. aastaga veidi enam kui kolmandiku võrra. Politsei andmetel on alaealiste korduvrikkujate osakaal hakanud stabiliseeruma, suurim osa korduvrikkumistest on seotud väärtetega, ennekõike tubakaseaduse ja alkoholiseaduse rikkumisega.

Kuritegevusnäitajate puhul tuleks arvestada, et need ei puugi väljendada noorte kuritegeliku aktiivsuse suurenemist, vaid et uurimisasutused ja prokuratuur suutsid senisest enam välja selgitada kuritegusid toime pannud inimesi. Statistikat mõjutab ka kuritegudest teatamise aktiivsus – mida rohkem alaealiste õigusrikkumistest teada antakse, seda suuamad on ka kuritegevusnäitajad. Adekvaatsema pildi kuritegelikust aktiivsusest annavad ametliku statistika kõrval korraldatavad uuringud.

Puudusena võib välja tuua ka arengukavas kavandatud arengute seiramiseks laiemal koostöövõrgustiku puudumise ja osa tegevuste puhul dubleerimise teiste olemasolevate strateegiatega (nt noorsootöö strateegia 2006–2013, üldharidussüsteemi arengukava 2007–2013, laste õiguste tagamise strateegia 2004–2008).

¹ Nt kuritegude ennetamise riiklik strateegia aastani 2005; kuritegude ennetamise arengustrateegia 2000–2003.

² Annika Uudelepp. Ülevaade strateegiatega mõjuhindamise hetkeolukorrast ja selle peamistest kitsaskohtadest Eestis. Praxis 2008.

Hinnates arengukava edukust alaeasmärkide kaupa, tuleb positiivseks pidada, et kuriteoennetustöö tõhustamiseks on Justiitsministeerium, Sotsiaalministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium ning Siseministeerium Politsei ameti kaudu toetanud ja ellu viinud rohkearvuliselt alaealistele suunatud kuriteoennetusprojekte. Riik toetab kuriteoennetusalasid tegevusi valdavalt projektipõhiselt, ent välja on kujunemas praktika ka pikaajaliste koostööpartnerite regulaarseks toetamiseks, et tagada alustatud tegevuste jätkusuutlikkus. Kui 2008. aastal võrreldes 2006. aastaga ennetusprojektidele eraldatud summad ja rahastatud projektide arv suurenesid, siis riigieelarve kärpete tõttu 2009. a need vähenesid. Üheks probleemiks ennetusprojektide toetamisel võib pidada ülevaate puudumist projektitegevuste mõju kohta. Seega tuleks tulevikus rohkem tähelepanu pöörata projektide mõju uuringutele. Kuigi ennetusprojektidega seonduvaid ülevaateid tehakse eri asutustes regulaarselt, puudub üldine ülevaade tõhusatest projektidest ja parimatest tavadest. Tulevikus oleks vaja koondada temaatilisi ülevaateid selle kohta, millised on hästi toimivad projektid (sh mille protsessi või mõju on hinnatud) nt koolikiusamise vähendamiseks, koolikohustuse tagamiseks, liiklusturvalisuse suurendamiseks, vanemate kaasamiseks jne.

Alaealiste probleemide varaseks märkamiseks ja juhtumikorralduse põhimõtete kasutamiseks korraldati arengukava perioodil võrgustiku liikmetele mitmeid koolitusi ning 2009. a algusest käivitus üleriigiline lasteabitelefoni. Siiski tuleb nentida, et lapse probleemide varaseks märkamiseks ei ole selget süsteemi välja töötatud.

Positiivne on Sotsiaalministeeriumi poolt üldine vanemahariduse arendamiseks tehtav töö, ent süsteemsed riskirühmade (nt koolikohustuse mittetäitjate, alaealiste õigusrikkujate) vanematega tegelemiseks kavandatud meetmed ei ole hästi kättesaadavad. Selle põhjuseks võib olla nii teenuse ebahühtlane kättesaadavus kui ka selge süsteemi puudumine, kuidas selliseid vanemaid programmidesse kaasata/suunata. Jõudsalt on arenenud alaealistele õigusrikkujatele suunatud rehabilitatsiooniteenus – multiprofessionaalne, riiklikult rahastatud, alaealise ja tema pere nõustamisele keskenduv mõjutusvahend. 2009. a lõpu seisuga osutas alaealistele õigusrikkujatele sellist teenust 11 rehabilitatsioonimeeskonda.

Üks kitsaskohti on, et seadusloome pole laste õiguste tagamisega seoses arenenud. Sellele on tähelepanu juhtinud ka õiguskantsler³, pidades praegust lastekaitse seadust deklaratiivseks ja raskesti rakendatavaks. Koolikohustuse osas on hea märkida, et ette on valmistatud uue põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu, kus on täpsustatud koolikohustuse mittetäitmise korral rakendatavad meetmed. See peaks tulevikus kaasa aitama koolikohustuse mittetäitmise vähendamisele. Endiselt on aga probleeme koolikorralduslike meetmete kättesaadavusega eri piirkondades ja nende rakendamisega, Riigikontrolli hinnangul ka nende vähese tulemuslikkusega. Samuti on praegu koolikohustuse täitmise parandamiseks vähe meetmeid, mis aitaksid lapse ja pere probleeme komplekselt lahendada.

Arvestades alaealiste komisjonides lahendatavate kuritegude suurt hulka, on komisjonidel oluline roll alaealiste kuritegevuse ennetamisel ja reageerimisel. Arengukava perioodi lõpuks on endiselt alaealiste komisjonide probleemideks ebahühtlane kvaliteet ja praktika mõjutusvahendite kasutamisel ning menetluse venimine ja puudulik järelevalve. Negatiivsena võib esile tuua ka selle, et alaealise mõjutusvahendite seadust pole arengukava perioodil muudetud. Positiivsete sammudena saab märkida komisjonide statistika koondamist Eesti hariduse infosüsteemi baasil, teenusepakkujate kaardistust ja riskihindamise eelanalüüsi.

Erikoole silmas pidades alustati aktiivsema tegevusega mõnevõrra hiljem, kui arengukavas plaanitud: 2008. a teisel poolaastal kinnitati erikoolide kontseptuaalsed alused, mis said aluseks ka edasisele erikoolide tegevuse arendamisele. Praeguseks on kolme erikooli asemel jäänud kaks ning nii erikooli

³ Õiguskantsleri 2008. aasta ülevaade. Tallinn, 2009.

kui ka alaealiste komisjonidega seotud probleemide lahendamiseks on Haridus- ja Teadusministeerium välja töötanud ministeeriumisisese tegevuskava.

Õigussüsteemi reageerimise puhul on positiivne, et alaealistele spetsialiseerumine jõudis ka politseis lõpule, alaealiste kriminaalmenetluse kestus on võrreldes 2006. aastaga vähenenud 1,7 kuu võrra, süüdimõistetute kinnipidamistingimused on ajakohastatud ning pakutavate sotsiaalprogrammide valik suur (probleemiks nendes vähene osalemine ja puudulik ülevaade programmide tulemuslikkusest).

Kokkuvõtlikult on peamised teemad, millega tuleks jätkuvalt edasi tegeleda järgmised: ennetusprojektide mõju uurimine ja parimate praktikate kaardistamine; abivajavate laste varasem märkamine ja abistamine ning neile kogukonnatasemel sobivate sekkumiste pakkumine, riskirühmade (nt koolikohustuse mittetäitjate, alaealiste õigusrikkujate) vanematega tegelemine ja neile suunatud meetmete kättesaadavuse parandamine; alaealiste komisjonide kvaliteedi ja praktika ühtlustamine ning komisjoni suunatud alaealistele individuaalse tähelepanu pööramine, sh lapse pere kaasates; erikoolides tuleb jätkata kasvatustöös võetud suunda aina enam arvestada õpilaste individuaalsust ja vajadusi. Eraldi teemana on tõusetunud, et tähelepanu vajavad ohvrikogemusega noored õigusrikkujad ning seetõttu oleks vaja planeerida tegevusi ka laste vastu toimepandud kuritegude ennetamiseks.

Arengukava elluviimiseks kulub kolme aasta jooksul hinnanguliselt 34,5 miljonit krooni, millele lisandusid summad ministeeriumide ja nende valitsemisala asutuste tegevuskuludest.

2. Meetmete tulemused

Arengukavas oli kavandatud alaealiste kuritegevuse vähendamiseks kokku 16 meetet ja ligi 60 tegevust. Valdav osa arengukavas kavandatud tegevustest on kas ellu viidud või on nende elluviimist alustatud. Probleeme on olnud tegevuste ajakavas püsimisega ja mitmel juhul pole tegevusi lõpule viidud, mistõttu meetet ei saa pidada täies mahus täidetuks. Järgnevalt on toodud ülevaade arengukava meetmete rakendamisest.

I. Ennetustöö tõhustamine

Meetmed	Täitja
1.–3. Kuriteoennetusala tegevuse toetamise, teavitamise ja elanike hoiakute muutmise seotud meetmed	JuM, SiM, SoM, HTM

Meetmed 1–3 sisaldavad tegevusi kuriteoennetusprojektide toetamiseks, ennetustööd tegevate spetsialistide pädevuse suurendamiseks, ennetusala infomaterjalide koostamist ja vastava teabe levitamist ning mitmesuguseid tegevusi elanikkonna hoiakute muutmiseks.

Kuriteoennetusprojektide toetamine

Justiitsministeerium on alates 2004. aastast toetanud kuriteoennetust projektikonkursside⁴ kaudu, tegevustoetust on antud kuriteoennetuse valdkonnas tegelevatele mittetulundusühingutele, et tagada juba alustatud tegevuste jätkusuutlikkus ja projektitoetus teatud prioriteetseteks tegevusteks. Seoses riigieelarve kärbetega 2009. aastal projektikonkurssi ei toimunud.

AKVA perioodil toetas Justiitsministeerium projektikonkursi raames kokku 21 projekti ning andis tegevustoetust kolmele MTÜle kogusummas 3 474 599 kooni. Projektitoetustest oli alaealistele suunatud 13 projekti, Justiitsministeerium on toetanud eelkõige projekte, mille sihtrühmaks on riskirühma noored ning kus kasutatakse kombineeritud lähenemist ehk erinevaid tegevusi sihtrühma

⁴ Justiitsministri 27.05.2004 käskkiri nr 135 „Kuriteoennetuse projektidele riikliku toetuse maksmise tingimused ja kord“ (alates 2005. „Kuriteoennetuse riikliku toetamise kord 200x aastal“).

mõjutamiseks (teavitavad ja vaba aja tegevused)⁵. Tegevustoetust anti naabrivalve liikumise arendamiseks ehk uute sektorite loomiseks, koolitusteks jms; vanglast vabanenute alkoholi- ja uimastisõltlaste rehabilitatsiooniks ning põhikooliealistele lastele suunatud tugikeskusele, et tagada võimalikult paljudele riski- ja tänavalastele õpi- ja muu abi andmine.

Justiitsministeerium analüüsis 2009. a projektikonkursi tulemuslikkust ja leidis, et kuigi projektide tulemuslikkusele on keeruline hinnangut anda (nt ei saa mõõta, mitu alaealist on tänu projektile kuriteo tegemata jätnud), võib projekte ja koostööd MTÜdega hinnata heaks. Projektide puhul on suurimaks probleemiks olnud programmi sobivate isikute leidmine ja nende motiveerimine (nt kriminaalhooldusaluste puhul)⁶. Analüüsi tulemusena on kavas järgnevatel aastatel projektide toetamiseks projektikonkursi põhimõtteid muuta, nt korraldada konkurss konkreetsete teenuste osutamiseks, lõpetada tegevus- ja projektitoetuste eristamine, siduda rahaeraldised üksnes kriminaalpoliitiliste prioriteetidega.

Politsei teeb süüteoennetust piirkondliku politseitöö käigus, sellega tegelevad peamiselt noorsoopolitseinikud, korraldades ennetusalaseid loenguid ja ennetusprojekte. Politseiamet (PA) toetas AKVA perioodil kokku 418 ennetusprojekti omafinantseeringuga 2,93 miljonit krooni (projektide kogumaksumus sel perioodil oli ca 19 miljonit). Projektides käsitleti liiklusturvalisuse, sõltuvusainete, perevägivaldaga seonduvaid ja ka üldennetuslikke teemasid, hinnanguliselt ligi 2/3 projektidest on olnud kavandatud alaealiste õigusrikkumiste ennetamiseks.

Politseiamet analüüsis 2009. a tehtud uuringus noorsoopolitsei tegevust aastatel 2006–2009. Selgus, et noorsoopolitseinike hinnangul on efektiivsemad projektid, kus lastele antakse teadmisi ja kujundatakse käitumismudeleid praktiliste ülesannete ja diskussioonide abil, millesse kaasatakse ja kus koolitatakse ka vanemaid (selliseid projekte on siiski üsna vähe). Noorsoopolitseinikud leidsid, et töö probleemsete alaealistega on ajamahukas ja annab tulemusi vaid siis, kui sellega tegeletakse järjepidevalt ja koostöös teiste võrgustiku liikmetega. Noorsoopolitseinikud teevad koostööd peamiselt kooliga, sh kas kooli sotsiaalpedagoogide või psühholoogidega, võimalusel ka vanematega. Kitsaskohaks peeti, et KOVi tasandi koostööpartnerid ei taha sageli võtta vastutust ja kogu alaealise probleemiga tegelemine lükatakse politsei õlgadele.⁷

Politseis on leitud, et koordineeritud süüteoennetuse elluviimiseks peaksid selle teemaga tegelema igas politseiasutuses kas konkreetset ametnikud või eraldi üksus. 2009. a seisuga töötavad spetsialiseerunud projektikoordineerijad kolmes politseiprefektuuris⁸.

AKVA perioodil on Sotsiaalministeerium Hasartmängumaksu Nõukogu (HMN) vahendite kaudu toetanud mitmeid laste ja perega seotud projekte. Suuremat toetust on saanud nt Lastekaitse Liit seoses laste õiguste kaitsmise ja teavitamisega ning projektide elluviimiseks, samas suunas on tegutsenud UNICEF. Perekoolitusühing Sina ja Mina on rakendanud aastate jooksul projekte vanemate sotsiaalsete oskuste arendamiseks ja muudeks peredele kavandatud tegevusteks.

HTM on toetanud ennetusprojekte nii HMNi vahendusel (nt Lastekaitse Liitu) kui andnud toetust ka alaealiste komisjonidele ennetusprojektide rakendamiseks. AKVA perioodil on alaealiste komisjonides ellu viidud 459 projekti (2007 – 141, 2008 – 165, 2009 – 153). Enamik komisjonide kuriteoennetusprojektidest on suunatud riskikäitumise ja koolikohustuse mittetäitmise ennetamiseks, nt laste ja noorte vaba aja sisustamisele (väljasõidud, sport jpm), probleemsete laste ja noorte toetamisele ja nõustamisele, noorte silmaringi avardamisele, samuti tervete eluviiside

⁵ Pajur, L. (2009). Kuriteoennetuse projektikonkursi tulemuslikkus. Tallinn: Justiitsministeerium. Kriminaalpoliitika osakond.

⁶ Samas.

⁷ Borodin, A., Klein, M., Sepp, M. (2009). Alaealiste õigusrikkumised ja noorsoopolitsei töö. Politseiamet: Analüüsi- ja planeerimise osakond. Teabe- ja analüüsitalitus.

⁸ Rohuniit, R. Politsei süüteoennetustööst projektitöö valguses. Politseileht 4 (39), 2009.

propageerimisele, sotsiaalsete toimetulekuoskuste õpetamisele. Positiivseks tuleb pidada, et mitmes projektis on kavandatud tegevusi lapsevanemate kaasamiseks ja nende nõustamiseks⁹.

Ennetustegevus kogukonna tasandil on hakanud tasapisi aktiveeruma. Võrreldes 2006. aastaga oli 2009. aastaks loodud juurde neli kohaliku omavalitsuse alaealiste komisjoni ja neli kohalike omavalitsuste ühiskomisjoni, mis näitab, et on hakatud rohkem tähelepanu pöörama probleemsetele lastele ja võib loota, et omavalitsuse komisjonide töö kaudu paraneb ka kohaliku ennetustegevuse koordineerimine.

Kohaliku omavalitsuse komisjonide loomist peaks hoogustama ka praegu Riigikogu menetluses olevad alaealise mõjutusvahendite seaduse muudatused (98 SE¹⁰), milles nähakse ette võimalus omavalitsuste ühiskomisjonide loomiseks. Süüteoennetuse aktiveerimisele kohalikes omavalitsustes peaks kaasa aitama ka Riigikogu menetluses olev korrakaitse seaduse eelnõu (49 SE¹¹), mis täpsustab süüteoennetuses osalejad ning riigi ja süüteoennetusnõukogu ülesanded ennetustegevuses.

Spetsialistide pädevuse suurendamine

Ennetustööd tegevate spetsialistide pädevuse suurendamiseks on rahvusvaheliselt algatatud Beccaria projekt¹², kus ka Justiitsministeerium ühe partnerina osaleb. Praegu on käimas projekti III etapp (2008–2011), mille eesmärgiks on luua veebipõhine portaal, et teha ennetusega tegelevatele spetsialistidele paremini kättesaadavaks ülevaade ennetustöö kvaliteedistandardite, hindamismeetodite jms kohta. Projekti II etapis käivitati 2007. a Hannoveri Ülikoolis kuriteoennetusega tegelevatele spetsialistidele magistriprogramm.

Spetsialistide kuriteoennetusosalase kompetentsuse parandamisele on kaasa aidanud mitme ennetustöö ja selle probleeme käsitleva analüüsi¹³; samuti konkreetsete käsiraamatute valmimine, mis kajastavad nii praktikute teadmisi ja oskusi ennetustöö kohta kui ka pakuvad praktilisi näpunäiteid kohaliku ennetustöö paremaks planeerimiseks ja korraldamiseks. Nt 2007. a valmis Justiitsministeeriumi tellimisel kuriteoennetuse planeerimise käsiraamat¹⁴, 2009. a märtsis andis Sisekaitseakadeemia välja politsei projektitegevuse käsiraamatu „Süüteoennetusprojektide planeerimine, vormistamine, juhtimine ja hindamine“.

Juhendmaterjale on koostatud ka koolitõtjatele, nt 2007. a valmis juhend arenguvestluste läbiviimiseks, riiklike õppekavade rakendamiseks anti 2007. a sarjas „Abiks õpetajale“ välja kogumik „Tugisüsteemide rakendamisest üldhariduskooli õpilastele“, koostöös MTÜga Inimeseõpetuse Ühing valmis 2007. a uus sotsiaalsete toimetulekuoskuste õpetajaraamat abikoolidele, 2009. a valmisid turvalise kooli tegevuskava raames juhised koolidele äkkrünnaku korral reageerimiseks ning käitumise suunamise juhend. Turvalise kooli tegevuskavas 2009–2011 on ette nähtud ka kooli ja tugipersonali rolli täpsustamine turvalise kooli tagamiseks ning veel mitme muu juhendmaterjali koostamine koolipersonalile.

Tegevused kuriteoennetusosalaseks teavitamiseks ja hoiakute mõjutamiseks

Alaealiste kuriteoennetusosalaseks teavitamiseks on koostatud infomaterjale ja levitatud voldikuid, aga ka peetud loenguid lasteaedades ja koolides. Nt politseil valmis 2007. a mudelauto käsitööleht, mida jagatakse politsei ennetusalaste loengute lõpus ennekõike lasteaedades ja üldhariduskooli algklassides, ning joonistusraamat „Ohutus kodus ja vägivald“. Trükiseid ja materjale andis politsei välja ka 2008.–2009. aastal. MTÜ Naabrivalve on koostanud voldikud „Kord majja“, „Naabrivalve soovitab“, värviraamatu „Turvaline lasteaed“, mis on kättesaadavad ka internetis¹⁵. Eesti Noorsootöö Keskus (ENTK) andis 2007. aastal välja komisjonide tegevust tutvustava infovoldiku, mida ka 2008. ja

⁹ Alaealiste komisjonide 2008. aasta tegevuse analüüs. ENTK, 2009.

¹⁰ Alaealise mõjutusvahendite seaduse muutmise seaduse (98 SE) eelnõu ja seletuskiri.

¹¹ Korrakaitse seaduse eelnõu (49 SE) ja seletuskiri

¹² Vt <http://www.beccaria.de/>

¹³ Leps, A. (2007). Kohalike omavalitsuste kuriteoennetustöö. Tallinn: Justiitsministeerium. Kriminaalpoliitika osakond.

¹⁴ Hilborn, J. (2007). Ülevaade kuriteoennetuse planeerimisest. Tallinn: Justiitsministeerium. Kriminaalpoliitika osakond.

¹⁵ Vt http://www.naabrivalve.ee/index.php?lang=est&main_id=377; http://www.naabrivalve.ee/index.php?lang=est&main_id=378

2009. aastal täiendatud versioonina välja anti. Lastekaitse Liit on olnud seotud „Koolirahu“ programmi ulatuslikuma rakendamisega (programmiga liitunud koolide arv on tasapisi kasvanud). Vajaka on jäänud otse lastele ja nende vanematele suunatud infost. Näiteks kui mõnes alaealiste komisjonis saadetakse enne istungit lapsele ja vanemale ka lihtsalt sõnastatuna ülevaade sellest, mida komisjoni istung endast kujutab, siis kõikides komisjonides sellist tava pole kujunenud.

Kuriteoennetuselast infot koondatakse veebilehele www.kuriteoennetus.ee, politsei veebilehel on eraldi laste- ja noorteleht ning ennetuselast infot vahetatakse jooksvalt ka postiloendite vahendusel.

Arengukava perioodil tegeles HTM aktiivselt põhikooli ja gümnaasiumi õppekava arendusega.

2009. a valmisid uuendatud põhikooli ja gümnaasiumi riikliku õppekava eelnõud, mis valitsus kiitis heaks 14.01.2010. Uusi õppekavasid on kavas hakata rakendama etapiliselt, osaliselt 2011/2012. õppeaastal, täies mahus peaksid uued õppekavad rakenduma 2013/2014. õppeaastal.

Uutes õppekavades on muudetud nii õppe eesmärke kui ka õppeainetes õpetatava sisu. Õppekavades on rohkem rõhku pandud pädevuse saavutamisele, ainetevahelisele lõiminguks, vähendatud on ainemahte, selgemini on väljendatud õpitulemused ja suurendatud gümnaasiumiõpilaste valikuvabadust, tähelepanu on pööratud ka õpikeskkonna kujundamisele. Alaealiste kuritegevuse ennetamise kontekstis on olulised õppekava kolm järgmist suunda: 1) koolist väljalangevuse vähendamine ja hariduslike erivajadustega (sh andekate) laste arendamine; 2) turvalise keskkonna saavutamine – senisest täpsemini kirjeldatakse õpikeskkonda, eelkõige kooli sotsiaalset kliimat; 3) eetiliste, vastutustundlike ja aktiivsete kodanikuühiskonna liikmete kujunemise toetamine.¹⁶

2008.–2009. aastal viis Tallinn Ülikool läbi õpilaste kodanikuhariduse uuringu (ICCS¹⁷), mille raames küsitleti ca 650 8. klasside õpilast, vastavas rahvusvahelises kodanikuhariduse võrdlusuuringus osales Eesti kolmandat korda (1999 ja 2000). Uuringu tulemuste avalikustamine seisab alles ees.

Välja töötamata jäi õpetajatele mõeldud metoodiline juhendmaterjal kuriteoennetustöö kohta ning tegemata ettepanekud ülikoolidele ennetusteemade lülitamiseks õpetajate täienduskoolituskavadesse.

II. Sotsiaalsete ja hariduslike ennetusmeetmete kättesaadavuse parandamine

Meede	Täitja
4. Lapse probleemide varaseks märkamiseks süsteemi loomine	SoM, HTM jt

Meede käsitleb peamiselt spetsialistide koolitusega seotud tegevusi, lastekaitse seaduse täiendamist ja lastekaitsetöötajate arvu suurendamist, koolikohustuse mittetäitjatest teavitamise korra kehtestamist, integreeritud nõustamismudeli käivitamist jm tegevusi.

Koolituste osas väärib esiletõmmist 2007. aastal Sotsiaalministeeriumi ja Tervise Arengu Instituudi (TAI) poolt uue koolitusprogrammi „Esmatasandi laste- ja peretöö tõhustamine“ väljatöötamine lapse probleemidega tegeleva võrgustiku liikmetele ning 2008.–2009. aastal juhtumikorralduse koolituste läbiviimine. 2007. aastal juhendati laste hoolekande võrgustikukoolituse läbinuid (viis gruppi: Tallinn, Ida-Viru, Põlva-, Jõgeva-, Pärnumaa, osalejaid kokku 53). Esmatasandi laste- ja peretöö tõhustamise (koolituse "Juhtumi korraldamine võrgustikutöös" jätk) koolituses osales 2007. a viis gruppi (Ida-Viru, Valga-, Järva-, Saare-, Tartumaa, osalejaid kokku 50). Juhtumikorralduse võrgustikutöö koolituse läbis kokku 125 spetsialisti, sh kohalike omavalitsuste sotsiaal- ja lastekaitsetöötajad, ohvriabitöötajad ja rehabilitatsioonimeeskonna spetsialistid.

¹⁶ Vt <http://www.hm.ee/index.php?046373>

¹⁷ ICCS 2009 - International Civic and Citizenship Education Study.

2008. aasta alguses jõustusid sotsiaalhoolekande seaduses muudatused, mille kohaselt on sotsiaal- ja lastekaitsetöö puhul kohustuslik abi osutamine juhtumikorralduse põhimõttel; samuti hakkas kehtima juhtumiplaani koostamise nõue. 2006. aastal töötas kohalikes omavalitsustes 146 lastekaitsetöötajat ja maavalitsustes 16 lastekaitse spetsialisti. 2007. aastal olid vastavad arvud 144 ja 11 ning 2008. aastal 150 ja 12. Enamasti jääb Eesti omavalitsustes alla 17aastaste laste arv alla 1000. Keskmiselt on ühe lastekaitsetöötaja kohta ligi 1600 last, 2007. aastal vastavalt 1630 ja 2008. aastal 1535 last.

2008. a valmis laste ja perede toimetuleku hindamise juhend, mis on aluseks lastele vajaliku abi andmisel. 2009. a algasid koolitused lastekaitse spetsialistidele nimetatud juhendi kasutamiseks. Abivajavast lapsest teavitamise võimaldamiseks käivitati 2009. a alguses üleriigiline lasteabitelefoni. Laste kohta saadud info edastatakse lapse elukohajärgsesse kohalikku omavalitsusse ning sealset abi osutamist kontrollitakse maavalitsuste kaudu järelevalve korras.

Koolikohustuse mittetäitmise probleemistikuga tegelemiseks on Riigikogu menetluses olevas põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõus (412 SE) ette nähtud eraldi koolikohustuse täitmist puudutav osa, sh kooli, KOVi, vanema ja õpilase kohustused, meetmed koolikohustuse mittetäitmise korral, koolikohustuse mittetäitmisest teavitamise korraldus jms.

Kooli sotsiaaltööga seotud tegevuste korrastamiseks töötab Kutsekoda ESFi programmi „Kutsesüsteemi arendamine 2008–2013“ raames välja vastavate spetsialistide kutsestandardid, arengukava perioodil pole kutsestandardeid kinnitatud.

Nõustamissüsteemi kohta tuleb märkida, et oluline on ESFist saadud toetus, mille abil asuti 2007. a arendama õppenõustamissüsteemi. 2009. a seisuga on õppenõustamiskeskused loodud kõigis maakondades ja Tallinnas (15+1). Lisaks on loodud kaks üleriigilist nõustamiskeskust kuulmis-, kõne- ja nägemispuuetega lastele.

Meede	Täitja
5. Sotsiaalsete ja hariduslike ennetusmeetmete arendamine	HTM, SoM

Meede puudutab vanemate kasvatuspraktika arendamist, hariduslike tugimeetmete kättesaadavusest ülevaate saamist ja õpilaskodude vajaduste väljaselgitamist.

Positiivseks võib pidada, et Sotsiaalministeerium on hakanud suurt tähelepanu pöörama vanemaharidusele. Selleks et suurendada vanemlikku vastutust, on algatatud mitmeid vanematele kavandatud koolitusprogramme, vanemakoolitajate koolitajate kursusi, kampaaniaid ja käivitatud vanemahariduse blogi. AKVA perioodil on Sotsiaalministeerium korraldanud vanemaharidusega tegelevatele organisatsioonidele vähemalt viis ümarlauda (2008 – 2 ; 2009 – 3) ja kolm kampaaniat. 2007. aastal korraldati koos perekeskusega Sina ja Mina sotsiaalkampaania „Ole normaalne – kasvame koos!“, mis oli mõeldud teismelistele ja nende vanematele ning mille eesmärgiks oli toetada laste ja vanemate vahelisi suhteid, jagada infot ja õpetada oskusi konfliktide ennetamiseks ja lahendamiseks. 2008. aastal toimus laste kehalise karistamise vastane kampaania „Käed on hoidmiseks, mitte karistamiseks!“, mille eesmärgiks oli juhtida tähelepanu positiivsele kasvatuspraktikale, ning kampaania „Sina oled eeskuju – laps teeb, mida laps näeb“, mille eesmärgiks oli juhtida avalikkuse tähelepanu laste ja vanemate vahelisele suhtlusele ning näidata lapsevanematele, kui oluline on vanemate positiivne eeskuju, et lapsest kasvaks vastutustundlik ja ennast ning teisi väärtustav kodanik. Kristiine Sotsiaalkeskuses on Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti rahastusel välja töötatud ja alates 2007. a ellu viidud sotsiaalprogramm „Vanemlike oskuste arendamine“.

2008. aastal tellis Sotsiaalministeerium Eesti elanikkonna väärtushinnangute uuringu, kus eraldi teemadena käsitleti ka laste kaasamise ja vanemahariduse küsimusi. Uuringust selgus, et lapse

keheline karistamine on tegelikkuses kujunenud normiks ja igapäevaseks kasvatusmeetodiks. Teatud olukordades peab kehalist karistamist suuremal või vähemal määral õigustatuks kokku 39% eestimaalastest.

Vanematele suunatud koolitused on praegu sõltuvalt piirkonnast ebaühtlaselt kättesaadavad, napib võimalusi perede nõustamiseks, aga ka mõjutamiseks juhul, kui vanemad oma vanemakohustusi ei täida. Eriti teravalt on see esile kerkinud seoses koolikohustuse mittetäitjate ja alaealiste komisjoni sattunud laste vanematega. Nt on Riigikontroll¹⁸ soovitanud haridus- ja teadusministril täpsustada vanemate vastutust lapse koolikohustuse täitmisel ning näha ette võimalus vanema väärteo korras karistamiseks, kui vanem oma kohustust ei täida. Ka Riigikogus uue põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu menetlemisel on vanematele määratavate sanktsioonide vajalikkus teravalt esile kerkinud.¹⁹ Nimetatud küsimust arutati 2009. a ka KENis, kus leiti, et ennekõike peaksid meetmed olema suunatud pere abistamiseks ja seniste mõjutusvahendite kättesaadavuse tagamiseks.

Kuna üheks probleemiks on olnud puudulik ülevaade koolikorraldusmeetmete kasutamisest, on Eesti hariduse infosüsteemi täiendatud lisamoodulitega, nt alaealiste komisjonide ja huviringides osalemise kohta, samuti koostatakse parema andmesisestuse tagamiseks kasutusjuhendeid. Mis puutub koolikorraldus meetmetesse, siis erilist arengut toimunud pole. Riikliku õpilaskodude projekti vahendite vajadust ja kasutamist analüüsitakse igal aastal, õpilaskodude võrgu ja teenuse sisulist analüüsi ei ole seni tehtud. Haridus- ja Teadusministeerium kavandab 2010. aastal arendada õpilaskodude projekti, samuti täpsustada riigi toetuse sihtrühma ja nõudeid teenusele.

III. Alaealiste komisjonide ja erikoolide töö tõhustamine

Meetmed	Täitja
6.–9. Alaealiste komisjonide töö tõhustamise meetmed	HTM

Komisjonide juhtimissüsteemi arendamine

01.01.2010 seisuga on Eestis 68 alaealiste komisjoni: 15 maakonna, 8 Tallinna linnaosavalitsuste ja 45 kohaliku omavalitsuse (KOV) komisjoni. Võrreldes 2006. aastaga oli 2009. aasta lõpuks lisandunud neli KOVi komisjoni. Kuues maakonnas (Hiiumaa-, Lääne-, Lääne-Viru-, Põlva-, Saare- ja Võrumaa) KOVi komisjone ei ole, oma komisjoni ei ole endiselt moodustanud Tartu, mis on elanike arvult teine suurem linn Eestis (Tartu laste juhtumeid arutab Tartu maakonna komisjon). Alaealise mõjutusvahendite seaduse (AMVS) muutmise seaduse eelnõu (98SE)²⁰ näeb ette võimaluse, et tulevikus on kohalikel omavalitsustel võimalik luua ka ühiskomisjone. Tänapäevase seisuga on üheksa kohalikkude omavalitsust moodustanud neli ühiskomisjon: Harjumaal Kuusalu ja Loksa vald, Pärnumaal Vändra ja Kaisma vald ning Saarde vald ja Kilingi-Nõmme linn, Valgamaal Tõrva linn koos Põdrala ja Helme vallaga. Ühiskomisjonid aitavad leevendada spetsialistide puudust piirkonnas, toetades samal ajal abi jõudmist alaealiseni tema elukohale võimalikult lähedal.

Alaealiste komisjonide tööd koordineerivad Haridus- ja Teadusministeeriumi noorte osakond ja Eesti Noorsootöö Keskus (ENTK), mis on HTMi hallatav riigiasutus.

2008. aastal analüüsis HTM erinoorsootöö juhtimisstruktuuri ja leidis, et arendada tuleb alaealiste komisjonide tsentraliseeritud koordineerimist, toetades samas kohaliku tasandi komisjonide moodustamist. Täpsustamist vajab ka ministeeriumi ja ENTK vaheliste ülesannete jaotus komisjonide

¹⁸ Koolikohustuse täitmine ja selle tagamise tulemuslikkus. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. 27. august 2007.

¹⁹ Kultuurikomisjoni 10.02.2009.a istungi protokoll nr 100. (Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seadus, 420 SE I)

²⁰ Eelnõu läbis esimese lugemise Riigikogus 2007. a, 2008. a arutati eelnõu paaril õiguskomisjoni ja kultuurikomisjoni istungil, 2009. a aktiivset eelnõu menetlemist ei ole toimunud. Alaealiste komisjonide liikmete hinnangul vajaks nimetatud eelnõu mitmeid olulisi täiendusi.

töö koordineerimisel. Selleks et komisjonide tegevust ja arengut paremini kavandada, kutsus HTM 2010. aastal kokku alaealiste komisjonide koordinatsioonikogu.

Alaealiste komisjonide tegevust rahastatakse riigieelarvest (sh on toetus ette nähtud mõjutusvahendite kohaldamiseks ja kuriteoennetusprojektide elluviimiseks), konkreetsed lepingud riigieelarveliste vahendite kasutamiseks sõlmib komisjonidega ENTK. 2007. aastal muudeti komisjonide rahastamise põhimõtteid: kui seni rahastati riigieelarvest ainult maakondlikke komisjone, siis 2007. aastast planeeritakse eraldi vahendid ka KOVi komisjonidele.

2007. aastal hakati alaealiste komisjonides välja töötama arengukavasid. Arengukavade koostamist nõustasid HTM ja ENTK, kes pakkusid komisjoniliikmetele arengukava koostamise ja rakendamise koolitusi. Koolitustsükli lõpuks valmisid enamikus maakondlikes alaealiste komisjonides (12) nelja-aastaseks perioodiks (2007–2011) arengukavad ja nende rakenduskavad.

Arengukava perioodil korraldas ENTK alaealiste komisjonide liikmetele regulaarselt infopäevi, põhi- ja täienduskoolitusi. Iga-aastased põhikoolitused on mõeldud uute komisjonide liikmetele, täienduskoolitusi tehti 2007. aastal meeskonnajuhtimise, 2008. aastal tõrjutud noortega ja alaealise õigusrikkujaga suhtlemise teemal ning 2009. aastal psühholoogilistest käsitlustest alaealiste komisjonide töös. Arengukava perioodil on vähe tegeletud mõjutusvahendite kvaliteedi küsimustega, vaja oleks senisest rohkem arendada ka komisjonide töö tugimeetmeid (konkreetsed standardid jms).

Alaealiste komisjonide infokeskkonna loomine

2007. aastal valmistati ette muudatused hariduse infosüsteemi (EHIS) põhimääruses ja tehniline lahendus ning alates 01.01.2008 käivitus EHISes eraldi alamregister alaealiste komisjonides langetatud otsuste üle arvestuse pidamiseks.

Kui seni sai HTM alaealiste komisjonide otsustest ülevaate paberil kord aastas, siis nüüd saadakse andmed elektrooniliselt ning statistilisi väljavõtteid on võimalik teha ka jooksvalt. Seega on loodud paremad võimalused ka komisjonide töö analüüsimiseks.

Alaealiste komisjonide alamregistri loomine on hõlbustanud statistiliste andmete koondamist, ent komisjoniliikmete hinnangul pole see küllalt funktsionaalne ega sobi komisjoni sekretärile praktiliseks töövahendiks (ei võimalda hallata nt mõjutusvahendi kohaldamist ega selle üle järelevalve teostamist). Samuti puudub andmete riskasutamise võimalus, seega teiste komisjonide sisestatud andmed jäävad nägemata, mistõttu komisjon ei saa teada, kui sama lapsega seotud juhtumeid on arutatud ka mõnes naabervalla komisjonis.

2007. aastal sätestati EHISe põhimääruses, et alaealiste komisjonide poolt alamregistrisse kantud andmed kustutatakse, kui noor saab 18aastaseks. Alaealiste isikuandmete töötlemiseks EHISes vastavalt isikuandmete kaitse seadusele pidid alaealiste komisjonid kui EHISe kasutajad registreerima 2008. aasta jooksul delikaatsete isikuandmete töötlemise Andmekaitse Inspektsioonis.

2007. aastal loodi komisjoniliikmetele info- ja töökogemuste vahetamiseks ENTK kodulehel veebipõhine foorumivõimalus, mille kasutajaks on end 2010. a alguse seisuga registreerinud 36 komisjoniliiget. Foorumit kasutati aktiivselt 2007. aastal, kui see loodi, praegu seda töövahendina peaaegu ei kasutata, kuna komisjonide hinnangul on lihtsam ja kiirem mure korral telefoni kasutada. ENTK kodulehele on koondatud ka komisjonide käsiraamatud, mis sisaldavad mitmeid komisjonide tööks vajalikke näidisdokumente, nt iseloomustuste, komisjoni otsuste, lepitamisingu jm dokumentide vormid.

Komisjonide töökorraldust käsitlev meede puudutas komisjoniliikmetele töö nõustamissüsteemi käivitamist ning juhtumikorralduse põhimõtete ja riskihindamise metodika rakendamist.

Alaealiste komisjonide liikmete töönoustamissüsteemi välja ei töötatud. Osaliselt on komisjoni-liikmete nõustamise ja toetamise eesmärki täitnud siiski koolitused ja infopäevad, kus on ühiselt arutatud ka alaealiste juhtumitega seonduvaid kitsaskohti.

Juhtumikorralduse kui töömeetodi kasutamine tähendab²¹, et isikule osutatakse tema individuaalsetest vajadustest lähtuvalt abi ning et juhtumi lahendab algusest lõpuni üks isik. Eesmärk on koordineerida teenuste pakkumist, arendada isiku toimetulekut ning vältida uute probleemide tekkimist ja süvenemist.

Juhtumikorralduse põhimõtteid peetakse komisjonides vajalikuks ja nende kasutamisega on ka mõnes üksikus komisjonis alustatud. Alaealiste komisjonide praktika komisjoni suunatud lapse probleemide ja vajaduste väljaselgitamisel on erinev ning ühtegi konkreetset vahendit selleks komisjonides kasutusel ei ole. Arengukava perioodil riskihindamise metoodikat välja ei töötatud, küll analüüsis ENTK 2009. a mitmeid teistes riikides kasutatavaid riskihindamise meetodeid ning komisjoniliikmete seisukohti riskihindamise rakendamise vajalikkuse kohta. Riskihindamise teemat on HTMil kavas edasi analüüsida ja arutada loodavas alaealiste komisjonide koordinatsioonikogus.

Komisjonide sekretäridele on osutunud keeruliseks ühitada mõjutusvahendi kohaldamise järelevaataja ja juhtumikorraldaja rolli. Praktikas jätavad komisjonid sageli määramata konkreetse isiku, kes pidevalt jälgiks ja hindaks alaealisele mõjutusvahendi kohaldamist ja selle tulemusi. Siinkohal oleks abiks, kui lapsele määratakse ka kindel tugiisik. Tugiisiku määramise võimalus (käenduse asemel) on ette nähtud Riigikogu menetluses olevas AMVS-i muutmise seaduse eelnõus (98 SE). Tugiisikute süsteemi komisjonides pole seni ette valmistama asutud.

Alaealiste komisjonides mõjutusvahendite kättesaadavuse tagamiseks nähti arengukavas ette teenusepakujate kaardistamine ja nende koolitusi, lepitamise ja käenduse korralduse ajakohastamist ning selge kontseptsiooni koostamist erikoolide ehk kasvatusraskustega laste õppimisvõimaluste arendamiseks.

2009. aastal koostas ENTK alaealiste komisjonide mõjutusvahendite pakujate üle-eestilise kaardistuse, mis on kättesaadav ENTK kodulehel²² ning mis aitab komisjonidel lihtsamini ja kiiremini leida neid institutsioone, kes ka komisjoni suunatud alaealistele teenuseid pakuvad. Kuna mõjutusvahendite kättesaadavusega on endiselt probleeme, plaanib HTM mõjutusvahendite pakujate ringi laiendamiseks kaasata mõjutusvahendite kohaldajatena ka avatud noortekeskuseid, noorteühinguid ja laagreid. Sellesisuline ettepanek nimetatud asutustele tehti 2009. aastal, ent konkreetsem koostöö ja koolitused mõjutusvahendite kohaldamiseks on kavandatud 2010. aastasse.

2009. aastal kohaldati alaealistele kõige sagedamini ehk 41% juhtudel hoiatust, veidi enam kui viiendikul juhtudel suunati alaealine vestlusele spetsialisti juurde ja ligi viiendikul määrati üldkasulikke tööd. Võrreldes mõjutusvahendite kohaldamist arengukavaeelse perioodiga, siis on mõnevõrra vähenenud hoiatuse ja erikooli suunamise kohaldamine.

Olulist arengut lepitamise ja käenduse kasutamises pole toimunud ning neid võimalusi kasutatakse endiselt vaid üksikutel juhtudel, nt 2006. aastal määrati lepitamise 21 lapsele, 2009. aastal 12 lapsele.

2007. aastal jõustunud ohvriabiseaduse muudatused võimaldavad komisjonides mõjutusvahendina määratud lepitust käsitleda lepitusteenusena. Selleks on koolitatud ohvriabitöötajaid ning eraldi lepitajate koolitusprogramm viidi 2008. a läbi Harjumaa alaealiste komisjonis. Endiselt on

²¹ Juhtumikorralduse käsiraamat. Sotsiaalministeerium, 2006.

²² Vt <http://www.entk.ee/Copy of 28.09. parandatud tabel.xls>

Sotsiaalministeeriumil aga ette valmistamata vajalikud täpsustused alaealise mõjustusvahendite seaduse rakendusaktis.

Komisjoniliikmed on lepitamise vähest kasutamist põhjendanud sellega, et komisjoni jõuavad juhtumid, mis on aset leidnud juba kaua aega tagasi ning leppimine on õigusrikkuja ja ohvri vahel juba toimunud (nt kahju on hüvitatud). Seega tuleks ühelt poolt kiirendada juhtumite menetlemist komisjonides, teisalt aga üle vaadata, kas komisjonis toimuv lepitamine on kõige otstarbekam või peaks seda hakkama rakendama ennetavalt ja juba koolis. Samuti vajaks probleemsete noortega töötavate spetsialistide seas rohkem tutvustamist see, et lepitamisel on peale õigusrikkumisega tekitatud otseste kahjude hüvitamise ka laiem eesmärk – et kurjategija mõistaks, mis on tema teo tagajärg.

Käenduse korralduse muutmine on ette nähtud HTMi poolt ette valmistatud AMVSi muutmise seaduse eelnõus (98 SE).

Sotsiaalministeerium on aktiivselt tegelenud riikliku rehabilitatsiooniteenuse arendamisega, mille üheks sihtrühmaks on ka alaealiste komisjoni otsusega teenust saama suunatud isikud. 2009. a lõpu seisuga tegutses Eestis 11 alaealistele õigusrikkujatele rehabilitatsiooniteenust osutavat meeskonda. Rehabilitatsiooniteenus on riiklikult rahastatud, üle Eesti kättesaadav multiprofessionaalne alaealist, pere ja võrgustikku kaasav juhtumipõhine nõustamisteenus. Teenuse raames hinnatakse rehabilitatsioonivajadust, koostatakse rehabilitatsiooniplaan, juhendatakse osalejaid plaani elluviimisel, hinnatakse järjepidevalt tulemuslikkust ning antakse võrgustikule tagasisidet, samuti toimuvad alaealise ja pere individuaal-, pere- ja grupinõustamised. Alaealistele õigusrikkujatele kavandatud rehabilitatsiooniteenuse raames võib välja tuua järgmised suuremad muutused aastatel 2006–2009: teenust osutavate meeskondade arvu kolmekordne suurenemine (4 asemel 11); teenusevajaduse märkimisväärne suurenemine (nt Kristiine Sotsiaalkeskuses 2 asemel 56 klienti); riikliku tähtsustatuse suurenemine (maksimaalne teenuseosutamise määr kliendi kohta kalendriaastas 9000 asemel 20250 kr); teadmispõhine teenusearendus (tehtud on mitmeid uuringuid²³ ja diplomitöid²⁴; uuenduslikud arendusprojektid (Haridus- ja Teadusministeeriumi rahastatud alaealiste õigusrikkujate rehabilitatsiooniteenuse arendusprojekt 2008, ESFi projekt programmpõhise rehabilitatsiooniteenuse osutamise katsetamiseks 2009); intensiivistunud koolitustegevus (alaealiste õigusrikkujate rehabilitatsioonimeeskondade võrgustikukoolitused 2008-2009; juhtumipõhise võrgustikutöö koolitus 2009, rehabilitatsiooniteenuse spetsialistide koolitus 2009); laiahaardelisem teavitustegevus (teenuse tutvustamine võrgustiku infopäevadel, konverentsidel, seminaridel; info veebilehekülgedel ja voldikute väljatöötamine).

2008. aastal käivitusid arutelud kasvatusraskustega õpilaste klasside (alternatiiv erikoolile) loomise vajaduse üle ning 2010. aastal on kavas sellised klassid luua õpilaskoduga koolide juurde. Nii alaealiste komisjonide kui erikoolide teemaga on HTMil kavas edasi tegeleda 2009. a koostatud ministeeriumisisese noorte toimetuleku toetamise tegevuskava 2009–2011²⁵, raames.

Meetmed	Täitja
10.–13. Erikoolide töö tõhustamisega seotud meetmed	HTM

Erikoolide töö tõhustamiseks oli arengukavas ette nähtud neli meetet: turvalise koolikeskkonna loomine, erikooli suunamise korrastamine, erikoolide õppe- ja kasvatustöö arendamine ning järelhooldussüsteemi loomine erikoolist lahkujatele.

²³ Rehabilitatsiooniteenuse pakkumise ja korralduse uuring. (2008). Sotsiaalministeerium, sotsiaalpoliitika info ja analüüsi osakond, vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/REHAraport_pikk.pdf

²⁴ Nt Saame, K. (2008). Rehabilitatsiooniteenus alaealisele õigusrikkujale. Magistritöö. Tallinna Ülikooli Sotsiaaltöö Instituut; Siigur, B. (2007). Alaealiste õigusrikkujate rehabilitatsiooniteenuse arendusprotsess.

²⁵ Kinnitatud haridus- ja teadusministri 6.08.2009. a käskkirjaga nr 708.

AKVA perioodil on erikoolide teema pälvinud aktiivset tähelepanu ning leidnud käsitlemist ka mitmel Kuriteoennetuse Nõukogu istungil. Erikoollide tegevust on hinnanud õiguskantsler oma kontrollkäikude raames, juhtides 2007. a tähelepanu erikoolis kasutatavatele ebasobivatele kasvatusmeetoditele, õpilaste ravi ja rehabilitatsiooni puudulikkusele ning 2009. a õpilaste väärkohtlemisele²⁶. Justiitsministeerium uuris koos ülikoolidega 2008. a erikoolide praktikat mõjutusvahendite kasutamisel ning leidis, et erikoole iseloomustab korrariikkumiste ja käitumisprobleemide laialdane levik, õpilase individuaalsete vajaduste ja probleemide eiramine ning distsipliini ja korra ületähtsustamine, mõjutusvahendid erikoolides ei anna soovitud tulemusi ning õpilase käitumise korrigeerimine ei ole järjepidev ega tõhus²⁷.

Kõiki erikoolidega kavandatud tegevusi AKVA perioodil ellu ei viidud, ent käivitunud on mitu arengusuunda nii erikoolide võrgus kui ka sisulises tegevuses.

2008. aastal töötas Haridus- ja Teadusministeerium välja erikoolide kontseptuaalsed alused²⁸, milles määratleti erikoolide eesmärgid, õppe- ja kasvatustöö põhimõtted (nt õpilaste individuaalsete vajaduste arvestamine, võrgustikutöö ja rühmakodu põhimõtted) ning nõuded infrastruktuurile. Noorte toimetuleku toetamise tegevuskavas 2009–2011 on HTM erikoolide kvaliteedi tagamiseks ette näinud kaks suunda: erikoolide keskkonna ja sisulise tegevuse arendamine.

2008. aastal algasid aktiivsed diskussioonid erikoolide võrgustiku ümberkujundamiseks ja võimalike investeringuvajaduste üle. Alates 2009/2010 õppeaastast töötab senise kolme erikooli asemel kaks, Puiatu erikool suleti 2009. a augustis ning õpilased viidi üle Tapa erikooli.

Kaagvere erikool renoveeris 2009. aastal õppetootmishoone koolimajaks ja õpilaskoduks ning kolis kogu tegevusega remonditud hoonesse. Seega läbinisti amortiseerunud mõisamaja ei ole koolihoonena enam kasutusel. Samuti alustati 2009. a loovtegevuse kodade projekteerimist ja ehitamist. Tapa erikool taotles spordihoone ehitamiseks ja õppetöökodade renoveerimiseks toetust, mis ka eraldati ja mida on kavas kasutada terve koolikompleksi ümberkujundamiseks.

2009. aastal käivitusid erikoolide rekonstruktsiooniprojektid ning koostati lähteülesanded kahe erikooli – Kaagvere ja Tapa – säilimiseks ja ümberkujundamiseks. Kaagvere erikool kujuneb tulevikus ca 60 madala riskitasemega poisi ja tüdruku kooliks, Tapa erikool ca 40 kõrge riskitasemega poisi ja tüdruku kooliks. Lähteülesannetes on erikoolide arendamisel arvestatud järgmisi põhimõtteid: perekeskus, privaatsus, turvalisus, õpilaste diferentseerimine vajaduste/riskitaseme järgi, mitmekülgne tugi- ja huvitegevus. Neid põhimõtteid on arvestatud ka erikoolide uutes arengukavades, mida koostamisega asuti 2009. aastal koostama.

Erikoollide kasvatustöös on võetud suund aina enam arvestada õpilaste individuaalsust ja vajadusi. Selleks on erikoolides kasutusele võetud individuaalsed õppekavad, käitumise tugikavad, üleminekuplaanid, tervishoiumeetmed ja -programmid. Õpilaste arengu ja vajaduste arvestamiseks õppetöös pakutakse erikooli õpilastele eelkutseõpet, karjäärinõustamist ja võimalusi osaleda sotsiaalsete oskuste arendamise programmides. Erikoollides on kättesaadavad logopeedi, sotsiaalpedagoogi, psühholoogi teenus. Erikoollide tugiteenused ja tugispetsialistide vajadus on kirjeldatud riigikooli kontseptsioonis, mille eelnõuversioon valmis 2009. a.

Õpilaste resotsialiseerimiseks tehakse koostööd ka õpilase perekonnaga, vajalikuks peetakse arendada koostööd kohaliku omavalitsuse ja sotsiaalhoolekandesüsteemiga. Õpilase erikoolist lahkumisel selge järelhooldussüsteem veel puudub, ent selle teemaga tegeleb HTM edasi järgmistel aastatel.

²⁶ Õiguskantsleri Kantsleil 31. augusti 2007. a pressiteade „Õiguskantsler annab Riigikogule üle aasta tegevuse ülevaate“; Õiguskantsleri Kantsleil 13. mai 2008. a pressiteade „Puiatu Erikooll lapsed seisavad silmitsi igapäevase jõhkra vaimse ja füüsilise väärkohtlemisega“.

²⁷ Salla, K.-A., Tamm, K. (2008). Mõjutusvahendite kasutamine erikoolides. Tallinn: Justiitsministeerium. Kriminaalpoliitika osakond.

²⁸ Kinnitatud haridus- ja teadusministri 19.12.2008. a käskkirjaga nr 1570.

Erikoolide personali professionaalsuse suurendamiseks on arengukava perioodil erikoolid osalenud vähemalt kahes projektis: 2007. aastal toimusid projekti „Kasvatuse eritingimusi vajavate õpilaste resotsialiseerimine ühiskonda” raames töötajatele tugitöötajate, koostöö ja kogemuste vahetamise koolitused; 2009 käivitus projekt erikooli personali toetussüsteemi ning õppekava arendamiseks. Mõlema projekti eestvedajaks oli Kaagvere erikool. Projektipõhiste tegevuste kõrval on koostöös Tartu Ülikooli, Tallina Ülikooli, Tervise Arengu Instituudi ja teiste koolituspakkujatega korraldatud erikoolide personalile täiendus- ja tasemekoolitusi.

2009. aastal lihtsustati õpilaste erikooli suunamist. Haridus- ja teadusministri 1.12.2009 määruse nr 78 kohaselt hakkab erikoolidesse koha broneerimine toimuma otse alaealiste komisjoni ja erikooli vahel, mistõttu ka suunamisprotsess peaks muutuma lihtsamaks ja kiiremaks. HTM on ette valmistanud ka muudatused õpilase erikooli toimetamise korra täpsustamiseks, alaealise mõjutusvahendite seaduse muutmise eelnõu esitati Riigikogusse 2007 ning see on seni Riigikogu menetluses. Ühtseid põhimõtteid erikoolist ennetähtaegse vabastamise ja erikoolis viibimise tähtaja pikendamise kohta AKVA perioodil välja ei töötatud, nendega on kavas jätkata HTMi noorte toimetuleku toetamise tegevuskava raames.

IV. Õigussüsteemi mõjusam reageerimine alaealiste õigusrikkumistele

Meede	Täitja
14. Alaealiste erikohtlemine kriminaalmenetluses	JuM, SiM, SoM

Alaealiste erikohtlemisega seotud meede sisaldas kolm tegevust: alaealistele spetsialiseerumine, alaealiste ülekuulamise korrastamine ja alaealiste kahtlustatavatega seotud kriminaalasjade kiire menetlemine.

Alaealistega seotud kriminaalasjade menetlemiseks on spetsialiseerumine täielikult tagatud prokuratuuris; alates 1.04.2008 määrati ka korrakaitse- ja kriminaalpolitseis ametnikud, kelle ülesandeks on tegeleda alaealiste poolt ja vastu toimepandud süütegudega. Põhja piirkonda ja pealinna hõlmavates Põhja Ringkonnaprokuratuuris (Põhja RP) ja Põhja Politseiprefektuuris (Põhja PP) on alaealistele spetsialiseerunud spetsialistid koondunud eraldi struktuuriüksustesse – Põhja RPs alaealiste osakonda ja Põhja PPs laste väärkohtlemise juhtumite uurijad lastekaitse talitusse, alates 2010. a on lastekaitseteenistused loodud ka kõikide teiste politseiprefektuuride juurde. Alaealistega seotud kriminaalasjade menetlemisele kohtusüsteemis spetsialiseerunud pole; kohtunikud, kes tegelevad rohkem alaealiste küsimustega, on olemas Tallinnas ja Tartus.

Selleks et tagada ühtsem praktika alaealiste süütegude menetlemisel ning arvestada paremini alaealiste vajadusi, on nii prokuratuuris kui ka politseis välja töötatud juhendmaterjalid: 2007. aastal kinnitas riigi peaprokurör juhise prokuröridele alaealiste erikohtlemiseks²⁹ ja 2008. aastal kinnitas Politseiameti peadirektor juhendi õigusrikkumise toime pannud ja abi vajavate laste kohtlemiseks³⁰. Alaealistega seotud süütegeid menetlevatele ametnikele on AKVA perioodil korraldatud mitmeid koolitusi ja seminare. Regulaarselt käib koos alaealistele spetsialiseerunud prokuröride ümarlaud, 2009. aastal toimusid Tallinnas ja Tartus koolitused kohtunikele ja prokuröridele alaealiste kriminaalmenetluse ja alaealiste küsitlemise teemal.

2009. a tellis Justiitsministeerium tarkade otsuste fondi toetusel uuringu, mille eesmärgiks oli saada ülevaade erialaspetsialistide teadmistest ja oskustest alla 14aastaste tunnistajate ja kannatanute ülekuulamiseks, alaealiste ülekuulamise kogemustest ja ülekuulamise korraldusest. Uuringust selgus, et spetsialistide kohustuslikku kaasamist alaealiste ülekuulamistele ei peeta vajalikuks ning et puudub

²⁹ Riigi peaprokuröri juhise 29.06.2007 nr RP-1-4/07/8 „Alaealiste erikohtlemine kriminaalmenetluses“.

³⁰ Politseiameti peadirektori 18.03.2008 käskkiril nr 92 „Õigusrikkumise toime pannud ja abi vajavate laste kohtlemise juhend“.

ühtne arusaam, millist rolli peaks spetsialist alaealise ülekuulamisel täitma. Riigikogu menetluses on alates 2009. a oktoobrist kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu (599 SE), mille kohaselt muudetakse ka alaealise tunnistaja ülekuulamise erisusi. Nimelt on kavas muuta uurija kohustus spetsialist kaasata uurija valikuks ning erandina sätestatakse spetsialisti kaasamise kohustus menetleja asjakohase erivaljaõppe puudumisel juhtudel, kui nt tegemist on alla 10aastase tunnistajaga, alla 14aastase tunnistaja ülekuulamisega perversivalla või seksuaalse väärkohtlemise juhtumites. Eelnõu kohaselt on alaealise korduva ülekuulamise vältimiseks sätestatud, et vajadusel ning juhul, kui ülekuulamist kavatakse tõendina kohtumenetluses kasutada, tuleb alaealise ülekuulamine videosalvestada. Salvestis võimaldab vajaduse korral hilisemal kohtuistungil ütluste andmise asjaolusid kontrollida ja tagada tõendi usaldusväärsuse.

Lapsesõbralikud ruumid alaealise ülekuulamiseks on loodud politseiruumides Tallinnas, Tartus, Pärnus, Jõhvis ja Põlvas, neist videoülekuulamise võimalus on Tallinnas, Tartus ja Pärnus.

2007. aastal seati alaealiste kriminaalasjade kiire menetlemine politsei ja prokuratuuri ühisprioriteediks, justiitsminister ja siseminister leppisid kokku, et alaealiste kohtueelne menetlus ei tohi kesta üle nelja kuu. Alates 2007. aastast seirab Justiitsministeerium regulaarselt alaealiste kriminaalasjade menetlemise kiirust. Kui 2006. a II poolaastal kestis alaealiste kohtueelne menetlus keskmiselt 5,4 kuud, siis 2009. II poolaasta andmetel 3,7 kuud³¹, märgatavalt on suurenenud ka alla 4 kuu pikkuste menetluste osakaal.

Alaealisi võetakse võrreldes täisealistega proportsionaalselt vähem vahi alla, 2007. aasta teisel poolaastal vahi alt vabastatute seas oli alaealisi 8% (56 isikut), 2009. aastal vabastatute seas 4% (29 isikut). Vahistamise keskmine pikkus oli nii kõigi vahistatute kui ka alaealiste puhul 2007. a 3,8 kuud³².

Meede	Täitja
15.-16. Alaealiste karistussüsteemi ja resotsialiseerumisega seotud meetmed	JuM

Alaealiste karistuspraktika ja tulemuslikkuse hindamiseks tellis Justiitsministeerium Tartu Ülikoolilt uuringu³³, millest selgus, et kõige sagedamini kohaldatakse alaealistele karistusest tingimisi vabastamist allutamise ja käitumiskontrollile (55%), käitumiskontrolli kui mõjutusvahendit karistusest vabastamisel (19%), vangistust (17%); hoiatust ja tingimisi karistusest vabastamist kasutati alla 3% juhtudel ning 1% juhtudel kohaldati üldkasulikke tööd ja erikooli saatmist. Uuringus leiti, et varasemal karistatusel on oluline mõju alaealisele karistuse määramisel, nt käitumiskontrolli kui mõjutusvahendit rakendati enamasti varem karistamata alaealistele; varem kriminaalkorras karistamata alaealistest määrati reaalse vanglakaristus vaid 5%-le; samas üks kord karistatud alaealiste puhul oli vangistuse mõistmise määr 35%, eelnevalt kaks korda karistatute puhul 60% ning kolm ja enam korda karistatute puhul juba 70%.

Uuringus toodi probleemina välja, et alaealiste sotsiaalabiprogrammide kättesaadavus on väike, sõltudes oluliselt regioonist ning alaealiste vahistamise ja šokivangistuse pikkust. Positiivseks peeti üldkasuliku töö võimalusi õigusrikkude teoga tekitatud kahju heastamiseks ning leiti, et efektiivne karistus peaks sisaldama rohkem nn taastava õiguse elemente.

2008. aasta mais suleti Viljandi noortevangla ja uue Viru vangla koosseisus avati eraldi eluhoones ja struktuuriüksusena 45 ametikohaga noorteosakond, millega on tagatud nüüdisaegse kambervangla kinnipidamistingimused maksimaalselt 250 meessoost alaealisele vahistatule ja süüdimõistetule ning kuni 21-aastastele süüdimõistetutele. Noorteosakonnas on tööks noorte süüdimõistetutega välja töötatud eraldi tööpõhimõtted, mis on aluseks alaealiste kinnipeetavate karistuse täideviimisele. Noorteosakonna ametnike koolitamine (sh nii põhi- kui täienduskoolitused) ja ruumide sisustamine

³¹ Salla, J. (2010). Alaealiste kriminaalasjade menetlemise kiirus 2009. aastal. Tallinn: Justiitsministeerium, Kriminaalpoliitika osakond.

³² vt ka <http://www.just.ee/33499>

³³ Markina, A., & Šahverdov- Žarkovski, B. (2006). *Eesti alaealiste hälbiv käitumine*. Tallinn: Kriminaalpoliitika uuringud nr 5. Justiitsministeerium. Kriminaalpoliitika osakond.

toimus Justiitsministeeriumi vanglasüsteemi tugevdamise projekti raames. Kokku on 45 noorte tulemusüksuse ametnikku läbinud 206 koolitust³⁴.

Resotsialiseerimise eesmärgil rakendatakse alaealistele ja noortele kinnipeetavatele mitmeid sotsiaalprogramme. AKVA perioodil läbisid agressiivsuse asendamise treeninguid, viha juhtimise programmi ning eluviisi treeninguid vastavalt 72, 37, 50 noort kinnipeetavat. Viru vanglas on pakutavate sotsiaalprogrammide arv tänaseks laienenud, nt rakendatakse individuaalprogrammi „Õige hetk“, narkomaanide tugigruppi, vabanemiseelset toimetulekuprogrammi, alaealised ja noored kinnipeetavad saavad osaleda kutseõppe täienduskursustel.

3. Arengukava täitmiseks kulutatud vahendid

Alaealiste kuritegevuse vähendamise arengukava täitmiseks vajalikud kulutused nähakse ette ja planeeritakse iga asjaomase ministeeriumi eelarves. Alljärgnevalt on toodud ülevaade sihtotstarbeliselt finantseeritud tegevustest aastatel 2007–2009.

Meetmed/tegevused	Vastutaja	2007	2008	2009	2007–2009 KOKKU
Meede 1. Kuriteoennetusele suunatud algatuste toetamine					
1.1. Toetada iga-aastasi kuriteoennetusprojekte ja MTÜde kuriteoennetusala tegevust	JuM	2 000 000	1 474 599	0 ³⁵	3 474 599
	SiM, PA	1 200 000	1 000 000	725 000	2 925 000
	SoM ³⁶	4 738 358	1 581 800 ³⁷	5 959 880 ³⁸	12 280 038
	HTM ³⁹	1 415 596	2 573 433	2 120 021	6 109 050
Meede 2. Kuriteoennetusala teavitamine					
2.1. Anda välja kuriteoennetusteemalisi trükiseid ja muid teabematerjale	SiM, PA	65 000	68 000	67 000	200 000
	ENTK	25 000	22 957		47 957
	MTÜ Eesti Naabrivalve	33 000	33 000	31 035	97 035
Meede 3. Elanikkonna hoiakute mõjutamine					
3.2. Rakendada ulatuslikumalt „Koolirahu“ programmi	ENTK, Lastekaitse Liit (al 2008)	100 000	HTM eraldis Lastekaitse Liidule	91 329	191 329
3.6. Käivitada Lions Quest programmi katsetamine üldhariduskoolides	Lions Clubs International Foundation, HTM/REKK	305 000			305 000
Meede 4. Lapse probleemide varaseks märkamiseks süsteemi loomine					
4.1. Korraldada koolitusi spetsialistide pädevuse suurendamiseks	SoM, TAI	215 370	73 887	9873	299 130
4.7. Käivitada integreeritud nõustamismudeli väljatöötamine ja rakendamine	HTM	200 000			200 000

³⁴ Noorte osakonna töötajatele korraldati koolitusi järgmistel teemadel: noorukieas esinevad psüühikahäired ja töö erivajadustega noorukitega, psühhoaktiivsed ained – toimed ja sekkumine, enesekehtestamine ja kriisid koolis, suhtlemine probleemse noorukiga, noorteprogramm EQUIP koolitajate koolitus, stress ja läbipõlemine ning selle vältimine, noorte suitsiidne käitumine ja selle ennetamine, motiveeriv intervjuerimine, grupitöö oskused.

³⁵ 2009. aastal seoses riigieelarve kärbetega kuriteoennetuse konkurssi ei toimunud.

³⁶ Toodud on olulisemate hoolekande ja pere valdkonna kuriteoennetusala projektide kogusummad.

³⁷ HMNi eraldis tegevustoetuseks vanemahariduse edendamiseks perekoolitusühingule Sina ja Mina.

³⁸ HMN eraldis laste ja pere projektidele

³⁹ Kuriteoennetusprojektide rahastamine alaealiste komisjonide kaudu.

Meede 5. Sotsiaalsete ja hariduslike ennetusmeetmete arendamine					
5.1. Koolitada lapsevanemaid nende sotsiaalsete oskuste ja kasvatuspraktika parendamiseks	HMNi eraldis (SoM kaudu)	1 694 424	713 000	596 335	3 003 759
Meede 6. Alaealiste komisjonide juhtimissüsteemi arendamine					
6.3. Välja töötada alaealiste komisjonide arengukavad	ENTK	130 000			130 000
6.4. Korraldada regulaarselt alaealiste komisjonide liikmetele infopäevi	ENTK	30 000	30 000	30 000	90 000
9. Alaealiste komisjonides mõjutusvahendite kättesaadavuse tagamine					
9.1. Ajakohastada lepitamise korraldust alaealiste komisjonides	SoM	64 000			64 000
9.3. Kaardistada teenusepakujate võrgustik mõjutusvahendite kohaldamiseks ja käivitada nende koolitamine	HTM, ENTK MV eraldatud rahad mõjutusvahendite kohaldamiseks ja järelvalveks (MV ja ENTK lepingute järgi)	910 000 (sh KOV komisjonid 556 828)	1 850 312 (sh KOV komisjonid 906 873)	1 906 818 (sh KOV komisjonid 1 164 900)	4 667 130 (sh KOV komisjonid 2 628 601)
12. Erikoolide õppe- ja kasvatustöö arendamine					
12.6. Korraldada uuring mõjutusvahendite kasutamisest erikoolides	JM, kaasates teadusasutusi		163 444		163 444
15. Alaealiste õigusrikkujate karistussüsteemi arendamine					
15.3 Analüüsida alaealiste karistuste tulemuslikkust	JM, kaasates teadusasutusi	70 000	65 000		135 000
16. Alaealiste kinnipeetavate resotsialiseerumiseks sekkumisprogrammide valiku laiendamine					
16.1. Korraldada alaealistele kinnipeetavatele agressiivsuse asendamise treeninguid	JM (kinnipidamiskohad)		14 000	14 000	28 000
16.2. Rakendada alaealistele kinnipeetavatele viha juhtimise programmi	JM (kinnipidamiskohad)	24 381	14 000	21 000	59 381
16.3. Rakendada alaealistele kinnipeetavatele programmi „Vabaduse lävel“	JM (kinnipidamiskohad)	28 340	14 000	10 400	52 740
KOKKU		13 248 469	9 691 432	11 555 691	34 495 592