



TARTU ÜLIKOOL
RAKE



KURITEOENNETUS

KOHALIKUL TASANDIL EESTIS

Lõpparuanne
Aprill 2016



JUSTIITSMINISTEERIUM



HARIDUS- JA
TEADUSMINISTEERIUM



SOTSIAALMINISTEERIUM



Uuring viidi läbi Justiitsministeeriumi tellimusel Euroopa Majanduspiirkonna toetuste programmi „Riskilapsed ja -noored“ raames.

Uuringu koostas Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE.

Uuringu autorid: **Jaanus Veemaa** (analüütik)
Veiko Sepp (analüütik)
Märten Veskimäe (analüütik)
Anneli Kann (analüütik)
Merli Aksen (analüütik)
Elvo Themas (projektijuht)

ISBN 978-9985-4-0995-4 (pdf)

ISBN 978-9985-4-0996-1 (pdf : lisa 1)

ISBN 978-9985-4-0997-8 (pdf : lisa 2)

RAKE on võrgustikutüüpi rakendusuringute keskus. Meie missioon on tõsta teadmisel põhineva otsustamise osakaalu Eesti ühiskonnas.

Uuringuga seotud küsimuste puhul palume pöörduda:

Elvo Themas (e-post elvo.themas@ut.ee)
Lossi 36-329, 51003, Tartu
Telefon/e-post 737 6373, rake@ut.ee
<http://rake.ut.ee>

SISUKORD

1.	Lühikokkuvõte	4
2.	Executive summary	6
3.	Заключение	8
4.	Uuringu eesmärk ja ülesanded	11
5.	Uuringu metoodika	13
6.	Uuringu tulemuste kokkuvõte ja järeldused	16
6.1.	Kuriteoennetuse kui praktika teadvustatus ja tähtsus ühiskonnas	17
6.2.	Kuriteoennetuse mõiste ja mõistmine	19
6.3.	Kuriteoennetusliku tegevuse nõudlus ja vajadus	21
6.4.	Kuriteoennetuse sihtrühmad, rakendatavad meetmed ja meetmete tõhusus	24
6.5.	Kuriteoennetus avaliku ja kohaliku omavalitsuse ülesandena	27
6.6.	Kuriteoennetuse ülesande täitmise korraldus kohalikul tasandil	32
6.7.	Kuriteoennetusliku tegevuse kavandamine	40
7.	Kohaliku kuriteoennetuse korralduslik mudel	43
7.1.	Kohaliku omavalitsuse kuriteoennetusega tegelev komisjon	43
7.2.	Kohalik kuriteoennetuse võrgustik	45
7.3.	Maakondlik kuriteoennetuse tugivõrgustik	47
7.4.	Kuriteoennetusega tegelev KOV spetsialist	48
7.5.	Kohaliku kuriteoennetuse tegevuskava	49
7.6.	Riiklikud meetmed kohaliku kuriteoennetuse mudeli jõustamiseks	52
8.	Viited	55

1. LÜHIKOKKUVÕTE

Rakendusuuring „Kuriteoennetus kohalikul tasandil Eestis“ analüüsib kuriteoennetuse olukorda Eestis ning pakub analüüsi tulemustele tuginedes välja kohaliku tasandi kuriteoennetuse korraldusliku mudeli. Uuring näitab, et kuriteoennetusliku tegevuse korraldamine ja elluviimine Eestis on olulisel määral pärsitud, kuna ennetustegevuse kavandamise riiklikult välja töötatud kontseptsioon on vastuoluline tegeliku olukorraga. Siseturvalisuse arengukavas 2015-2020 (STAK) sõnastatud põhimõtted kuriteoennetuse korraldamisest Eestis seavad ennetustegevuses keskse rolli ning vastutuse kohalikule tasandile. See on heas kooskõlas kuriteoennetuse uuemate teoreetiliste käsitlustega ning samuti uurimuse raames analüüsitud välisriikide (Rootsi, Inglismaa) kogemusega kuriteoennetuse korraldamisel. Reaalne olukord Eesti omavalitsustes aga näitab, et kuriteoennetus on harva kohalikul tasandil süsteemselt korraldatud ja ellu viidud.

Kuriteoennetus on olnud Eestis traditsiooniliselt esmajoones riigi vastutusvaldkond, kus erinevad strateegilised ülesanded, tegevuste planeerimine, tegevuste finantseerimine ning ka arusaamad kuriteoennetuse sisust on jagunenud erinevate ministeeriumite/ametkondade vahel. Kuriteoennetuse kavandamine ja elluviimine on toimunud sageli läbi perioodiliselt rakendatavate sotsiaalse sekkumise põhiste ennetusprogrammide riigi vastavate finantsinstrumentide toel. Olulist rolli uute korralduslike ning meetodiliste ideede „maaletoojatena“ ja kuriteoennetuse programmide vahendajatena on täitnud ka kindlatele teemadele keskendunud üleriigilised kodanikuühiskonna organisatsioonid. Linna- ja vallavalitsuste, nende hallatavate asutuste ja kohalikul tasandil tegutsevate kodanikuühenduste roll ennetussüsteemis on piirdunud enamasti ennetustegevuste elluviimisega kohalikus kogukonnas riiklike ja üleriigiliste poliitikaainitsiatiivide raames.

Siinne uuring kinnitab, et kohaliku omavalitsuse tasandil on ennetustegevuse elluviimine väga killustunud ning erinevate institutsioonide ja huvigruppide tegevused pole ühtse strateegia ja tegevuskavade puudumisel sageli kuigivõrd tõhusalt sidustatud. Samuti on probleemiks kuriteoennetuse ebaühtlane paikkondlik kvaliteet. See puudutab nii KOV juhtide erinevat pühendumust turvalisuse ja kuriteoennetuse valdkonnale kui ka KOV ametkonna teadlikkust ja võimekust teemaga tegeleda. KOV üksustes on sageli kuriteoennetuse edendamine liiga tugevasti sõltuv kohalikest liidritest ja volikogude positsioonist. KOV juhtkonna vahetumisel (ka valimiste järgselt) on seetõttu sageli oht kuriteoennetuse teema olulisuse vähenemiseks. Selle põhjused peituvad nii traditsioonides (nt levinud ettekujutus või arusaam, et kuriteoennetus pole kohaliku kogukonna probleem, vaid eelkõige riigi, ja eelkõige politseiinstitutsiooni vastutusala) kui ka KOV tegevust suunavates seadustes. Kuriteoennetus ja turvalisus laiemalt ei ole kohaliku omavalitsuse korraldamise seaduses (KOKS) määratletud KOV korraldusliku ülesandena. KOV üksuse jaoks on kuriteoennetuse puhul tegemist vabatahtliku korraldusliku ülesandega, mille suhtes KOV otsustab ise kas, mil määral ja kuidas sellega tegeleda. Seega puudub KOV juhtidel ka poliitiline vastutus kuriteoennetusega tegelda ning kohalik kogukond, olles küll sageli hästi teadlik KOV ülesannetest, ei oska KOV juhtkonnalt ennetustegevusse suuremat panustamist ka nõuda. Samuti tuleb märkida, et paljudes KOV üksustes pole sageli ka piisavalt ressursse ega võimekust kuriteoennetusse panustada. Seetõttu on kuriteoennetuse edendamine tihti pigem juhtumipõhine ning perioodiline. Kuna paljudes KOV üksustes on

kuritegude arv madal ning kuritegude tagajärjed vahetult kogukonnale olulisi probleeme ei tekita, siis ei tunnetata sageli ka KOV tasandil ennetustegevuse olulisust ja vajalikkust nii teravalt.

Kuriteoennetuse teoorias ja välisriikide kogemuses rõhutatakse, et kuriteoennetus on kompleksne sotsiaalse planeerimise ja sekkumise protsess, mille keskseks eesmärgiks on vähendada võimalusi õigusrikkumiste korda saatmiseks kogukonnas, tagamaks seeläbi elanikele turvalisem elukeskkond ja kõrgem elukvaliteet. Kuriteoennetus on kogukondlik protsess ja praktiliste meetodite kogum, mille korraldamine ja läbiviimine on kõige tõhusam kohalikul tasandil. See arusaam, nagu öeldud, on kooskõlas riiklike valdkondlike arengudokumentidega, kuid lahknub tegelikust olukorrast. Viimaks kuriteoennetuse korraldamine kooskõlla riiklike arengudokumentide (sh STAK kontseptsiooniga), peamiste teoreetiliste lähtekohtade ning positiivsete näidetega Euroopa riikidest, on vajalikud kuriteoennetuse põhimõttelised korralduslikud muutused.

Selleks pakutakse käesoleva uuringu tulemusena välja üldine mudel kohaliku tasandi kuriteoennetusliku tegevuse korraldamiseks. Mudeli osadeks on ettepanekud kuriteoennetuse õigusliku raamistiku täpsustamiseks, ennetusmudeli komponentide kirjeldused (sh korralduslik ametnik, koostöövõrgustik, komisjon, tegevuskava, rahastamine) ning ettepanekud võimalike lahenduste elluviimiseks mudeli komponentide tasemel. Mudelit täiendab töö lisa esitatud näitlike meetodite ja juhendmaterjalide kogu, mis võimaldab kohalike omavalitsuste ametnikel saada täpsemat informatsiooni ennetusvaldkonnas levinuimate probleemidega tegelemiseks. Näitlik materjal sisaldab nii Eestis kui ka välisriikides välja antud juhiseid ja käsiraamatuid ennetusteemadest, Eestis juba rakendatavaid meetodeid ning piiratud hulgal ka välisriikides kasutatavaid meetodeid.

Uurimuse raames välja töötatud kuriteoennetuse mudeli lahendustes eeldatakse KOV haldusreformi toimumist. Haldusreform loob eelduse, et kõigis Eesti omavalitsustes on olemas võimekus kuriteoennetuse valdkonda valdavas osas iseseisvalt korraldada. Samuti eeldatakse, et reformi positiivseks tagajärjeks on piirkondliku ja maakondliku koostöö üldine kvaliteedi tõus, sealhulgas elanikkonna turvalisuse ja kuriteoennetus valdkonnas. Hoolimata haldusreformi toimumisest on mudeli elluviimisel siiski vajalik tegeleda ka oluliste piirangutega, mis tulenevad KOV süsteemi üldisest inertsusest ning laialdaselt tunnetatud ressursipuudusest. Muuhulgas nõuab see ka kuriteoennetuse kui KOV ülesande täpsustamist seaduse tasandil, ideaalis selge tulubaasi komponendina. Siinse uuringu autorite hinnangul on vajalike muudatuse käivitamiseks oluline ka vastava riikliku programmi välja kujundamine, mis hõlmaks kuriteoennetuse jätkusuutlikku rahalist kui ka metoodilist toetust. Tuginedes antud uuringu analüüsile, võib nimetatud programmi loomisel võtta aluseks näiteks Rootsi mudeli. Muutuste tulemuseks peaks olema olukord, kus kõigis haldusreformi järgsetes KOV üksustes kujuneb välja strateegilise ja koordineeriva võimekuse kasv ka kuriteoennetuse ja turvalisuse valdkonnas.

2. EXECUTIVE SUMMARY

This work of applied research, “Crime prevention at the local level in Estonia”, analyses the crime prevention situation in Estonia and, based on the findings of the analysis, proposes an organisational model for crime prevention at the local level. The study shows that organisation and implementation of crime prevention activities in Estonia have been curtailed significantly as the strategy devised at the national level for planning of prevention activities is at odds with the actual situation. The principles set forth in the Internal Security Development Plan 2015-2020 (Estonian acronym: STAK) for organising crime prevention in Estonia place the central role and responsibility on the local level. This is consistent with the latest theoretical views of crime prevention and the experience of certain countries analysed as part of this study (Sweden, England) in organising crime prevention. The actual situation in Estonian local governments, however, shows that crime prevention is seldom systematically organised and implemented at the local level.

In Estonia, crime prevention has traditionally been in the jurisdiction of the state, which distributes various strategic functions, planning of activities and funding for activities among ministries and agencies, and different institutions have view the content of crime prevention activities differently as well. Planning and implementation of crime prevention have often taken place through periodic prevention programmes based on social intervention and supported by the state’s relevant financial instruments. Nationwide civil society organisations that focus on specific topics have also played an important role in “importing” new organisational and methodological ideas and intermediating crime prevention programmes. The role of city and municipality governments, institutions in their jurisdiction and CSOs operating at the local level has mainly been limited to carrying out prevention activities in the local community.

This study confirms that the implementation of preventive efforts at the local government level is very fragmented and that the actions of different institutions and interest groups is often not all that coherent due to lack of a common strategy and activity plans. The inconsistent regional quality of prevention efforts is also a problem. This pertains to the local government leaders’ own varying commitment to the field of security and crime prevention as well as the awareness and capability of local government agencies to deal with the topic. In local government units, promotion of crime prevention efforts is often too highly dependent on local leaders and the position of the local council. When one local government administration is replaced by another (including after elections) there is a risk that decreased importance will be given to the topic of crime prevention. The reasons for this lie in traditions (e.g. the common understanding or view that crime prevention is not a local community problem, but above all in the jurisdiction of the state and above all police institutions) as well as in legislation that provides the framework for the local government activity. The Local Government Organisation Act does not specify either crime prevention or security more broadly as an organisational function of the local government. For local government units, crime prevention is a voluntary organisational function where the local government itself decides whether, to what extent and how to deal with the topic. Thus local government leaders do not have a political duty to deal with crime prevention. The local community, although well aware of the local government’s duties, cannot call on local government leaders to make a greater contribution to prevention efforts. It should also be noted that many local government units often lack

sufficient resources and capability to contribute to crime prevention in any case. For this reason, promoting crime prevention is often tackled on a more case-by-case, periodic basis. As the number of crimes in many local government units is low and the consequences of what crime there is do not pose critical problems for the community, often there the necessity and importance of prevention are not sensed at the local government level, either.

Crime prevention theory and the experience of countries outside Estonia both underscore that crime prevention is a process of social planning and intervention that includes diverse, coherent practices and encompasses the relevant institutions and interest groups. The central goal of the process is to reduce opportunity for commission of crimes in a community and to thereby ensure a more secure living environment and higher quality of life for the population. Crime prevention is a community-driven process and a set of practical methods that are most effectively arranged and carried out at the local level. As noted, this view is in line with Estonia's national development documents, but diverges from the actual situation. To bring organisation of crime prevention into line with national development strategies (including STAK), the main theoretical positions and positive examples from the rest of Europe, fundamental organisational changes must be made.

To this end, this study proposes a general model for organising crime prevention activity at the local level. The components of this model are recommendations for refining the legal framework for crime prevention, descriptions of components in the prevention model (including organisational official, cooperation network, committee, activity plan, funding) and proposals for implementing possible solutions at the level of the model components. The model is supplemented by a collection of illustrative methods and guidelines found in the appendix; this will allow local government officials to obtain more precise information for tackling the most widespread problems in the prevention field. The illustrative material includes guidelines and manuals on prevention topics published in Estonia and other countries, methods already in use in Estonia, and a limited number of methods in use in other countries.

The functioning of the solutions for the crime prevention model developed as part of this study is predicated on administrative reform of the local government tier of governance. Administrative reform will establish the precondition for all Estonian cities and municipalities possessing the capability to organise the field of crime prevention predominantly on their own. It is also presumed that the positive consequence of the reform will be a general rise in quality of regional and county-level cooperation, including in the field of public safety and crime prevention. Regardless of whether administrative reform goes ahead, it will also be necessary to deal with significant restrictions stemming from the considerable inertia in the local government system and widely felt shortage of resources. Among other things, it will require crime prevention to be set forth as a local government function at the legislative level, ideally as a clear component of the revenue base. In the opinion of the authors of this study, an important factor in launching the needed changes is the development of a corresponding national programme that would encompass sustainable financial and methodological support. Based on the analysis in this study, one system that could be transposed in creating this programme is the Swedish model. The outcome of the changes should be a situation where all post-administrative-reform local government units see a growth in their strategic and coordinating capability in the field of crime prevention and safety as well.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прикладное исследование «Предупреждение преступности в Эстонии на местном уровне» анализирует ситуацию, сложившуюся в Эстонии в области предупреждения преступности, и, опираясь на результаты анализа, предлагает организационную модель предупреждения преступности на местном уровне. Исследование показывает, что в Эстонии организация и проведение в жизнь деятельности по предупреждению преступности в значительной мере сдерживается тем, что разработанная на государственном уровне концепция планирования профилактической деятельности противоречит реальной ситуации. Принципы организации профилактики преступности в Эстонии, изложенные в «Программе развития внутренней безопасности на период 2015-2020» (STAK), центральную роль в профилактической деятельности и ответственность за нее отводят местному уровню. Это хорошо согласуется с новейшими теоретическими разработками в области предупреждения преступности, а также с опытом зарубежных стран (Швеция, Англия) по предупреждению преступности. Реальное положение дел в самоуправлениях Эстонии, тем не менее, показывает, что систематическая организация и претворение в жизнь профилактической деятельности на местном уровне встречается редко.

В Эстонии предупреждение преступности традиционно входит в круг ответственности государства, при том что различные стратегические задачи, планирование деятельности, финансирование деятельности, а также представления о содержании профилактики преступности разделены между различными министерствами/ведомствами. Планирование и осуществление предупреждения преступности часто происходит посредством периодических профилактических программ, основанных на социальном вмешательстве, при поддержке соответствующих финансовых инструментов государства. Важную роль в качестве «импортеров» новых организационных и методологических идей, а также посредников в программах по предупреждению преступности исполняют общегосударственные организации гражданского общества. Роль гражданских объединений, действующих на уровне городских и волостных управ, а также на уровне учреждений под их управлением и на местном уровне, как правило, сводится к осуществлению профилактических мероприятий в местном сообществе.

При этом исследование подтверждает, что осуществление профилактических мероприятий на уровне местного самоуправления является очень фрагментированным, и мероприятия различных институтов и заинтересованных групп, в силу отсутствия согласованной стратегии и планов действий, зачастую не имеют эффективной связи между собой. Существует также проблема неравномерного качества профилактики преступности в разных мест Эстонии. Это относится как к различиям в приверженности руководителей органов местного самоуправления (МС) сфере безопасности и предупреждения преступности, так и к осведомленности ведомства МС и его способности заниматься этой темой. Продвижение профилактики преступности в подразделениях МС зачастую слишком сильно зависит от местных лидеров и позиции местного совета. Поэтому со сменой руководства МС (в том числе после выборов) зачастую связана опасность снижения значимости темы предупреждения преступности. Причины этого кроются как в традициях (например, широко распространено представление, что предупреждение преступности является проблемой не местного сообщества, но прежде всего государства и входит, главным образом, в

обязанности полицейских учреждений), так и в законах, направляющих деятельность МС. Предупреждение преступности и безопасность в целом не определены в Законе об организации местного самоуправления (ЗОМС) в качестве организационной задачи МС. Для подразделения МС предупреждение преступности представляет собой добровольную организационную задачу, в отношении которой МС самостоятельно решает, стоит ли этим заниматься, и если заниматься, то в какой мере и каким образом. Тем самым, у руководителей МС отсутствует также и политическая ответственность за профилактику преступности, а местное сообщество, несмотря на то, что оно часто хорошо осведомлено об обязанностях органов МС, не знает, что можно требовать от руководства МС большего вклада в профилактическую деятельность. Следует также отметить, что многие органы местной власти часто не имеют достаточных ресурсов или способности вносить вклад в предупреждение преступности. Поэтому мероприятия по предупреждению преступности проводятся скорее эпизодически и периодами. Поскольку во многих подразделениях МС количество преступлений невелико, а их последствия не вызывают существенных проблем непосредственно в сообществе, то важность и необходимость профилактической деятельности зачастую не воспринимается так остро даже на уровне МС.

В теории предупреждения преступности и опыте зарубежных стран подчеркивается, что предупреждение преступности – это процесс социального планирования и вмешательства, охватывающий разностороннюю деятельность, состоящую из взаимосвязанных практических мер, а также соответствующие учреждения и заинтересованные группы. Главной задачей этого процесса является сокращение возможностей совершения правонарушений в сообществе, что обеспечивает тем самым населению более безопасную жизненную среду и более высокое качество жизни. Предупреждение преступности – это процесс, осуществляемый в сообществах и представляющий собой совокупность практических методов, организация и выполнение которых эффективнее всего осуществимы на местном уровне. Такое понимание, как уже было сказано, соответствует государственным документам по развитию в данной сфере, но расходится с реальной ситуацией. Для того, чтобы привести предупреждение преступности в соответствие с основными теоретическими отправными пунктами государственных документов по развитию (в том числе концепции STAK) и положительными примерами европейских стран, деятельность по предупреждению преступности нуждается в принципиальных организационных изменениях.

С этой целью авторы предлагают общую модель для организации деятельности по предупреждению преступности на местном уровне. Модель состоит из предложений по уточнению правовой основы предупреждения преступности, описания компонентов модели предупреждения (в том числе организационный, должностное лицо, сеть сотрудничества, программа деятельности, финансирование), а также предложений по реализации возможных решений на уровне компонентов модели. Дополняет модель приведенный в приложении комплект иллюстративных методов и учебных материалов, который даст возможность чиновникам МС получить более подробную информацию о решении наиболее распространенных проблем в области профилактики преступности. Иллюстративный материал включает изданные как в Эстонии, так и в зарубежных странах инструкции и руководства по темам профилактики, уже применяемые в Эстонии методы и в ограниченном количестве также и методы, применяемые в зарубежных странах.

Разработанная в рамках исследования модель профилактики преступности предполагает административную реформу МС. Административная реформа создаст предпосылку к тому, что все

местные органы власти в Эстонии будут обладать способностью самостоятельно организовывать значительную часть деятельности по предупреждению преступности. Кроме того, ожидается, что положительным эффектом реформы станет общее повышение качества сотрудничества между регионами и уездами, в том числе в области безопасности населения и предупреждения преступности. Независимо от проведения административной реформы, для внедрения модели необходимо рассмотреть также и основные ограничения, проистекающие из общей инертности системы МС и широко ощущающейся нехватки ресурсов. Помимо прочего, это требует также уточнения задачи предупреждения преступности для МС на законодательном уровне, в идеале с четким компонентом доходной базы. По оценке авторов данного исследования, для начала необходимых изменений важно сформировать также и соответствующую государственную программу, которая охватывала бы устойчивое финансирование профилактической деятельности, а также методологическую поддержку. Опираясь на анализ, за основу при создании данной программы можно взять, например, шведскую модель. Изменения должны привести к ситуации, когда во всех подразделениях МС после административной реформы будет наблюдаться рост стратегической и координирующей способности вести деятельность также и в области предупреждения преступности и безопасности.

4. UURINGU EESMÄRK JA ÜLESANDED

Käesolev uuring „Kuriteoennetus kohalikul tasandil Eestis“ viidi läbi Euroopa Majanduspiirkonna toetuste programmi „Riskilapsed ja -noored“ raames. Selle programmi peamine eesmärk on laste ja kuni 26-aastaste noorte heaolu parandamine. Programmis püstitatud keskse eesmärgi täitmine võib hõlmata erinevaid valitsemise tasandeid, institutsioone, sotsiaalse tegevuse valdkondi, praktikaid ning instrumente. Üheks olulisemaks valdkonnaks, mille kaudu tagada laste ja noorte heaolu paranemine ühiskonnas on kuriteoennetus, mis hõlmab muuhulgas laste ja noorte elukeskkonna turvalisemaks muutmist ning laste ja noorte kriminogeense käitumise ennetamist läbi strateegiliselt kavandatud sotsiaalse sekkumise. Kuriteoennetuse edendamisel ja kuriteovaenuliku elukeskkonna kujundamisel on keskne roll kohaliku kogukonna ja kohaliku võimu initsiatiivil ning koordineeritud koostööl erinevate avaliku- ja erasektori institutsioonide ja huvigruppidega.

Eestis läbi viidud kuriteoennetuse alased uuringud on toonud välja, et kohaliku tasandi kuriteoennetuse tugisüsteemide juurutamine ja arendamine on senini olnud erinevatel põhjustel raskendatud ning selle tulemusena on ennetustöö planeerimine ja läbiviimine sageli vähese jätkusuutlikkusega ning paikkondlikult väga erineva kvaliteediga. Samuti on uuringud osutanud, et olukorra parandamiseks on vajalik senisest enam tähelepanu pöörata kuriteoennetuse olulisuse teadvustamisele kogukondade tasandil ning kohaliku omavalitsuse rolli tõhustamisele ennetusprotsessis. Selle ülesande täitmine ei saa olla piisavalt tulemuslik, kui see piirdub vaid teemakohase (perioodilise) teavitustöö ning koolituste läbi viimisega kohalikul tasandil. See nõuab kohaliku tasandi kuriteoennetuse korraldusvormide ja sekkumispraktikate kriitilist ümber hindamist ning kohalike omavalitsuste jaoks ühtse, süsteemsel lähenemisel põhinevate ennetustegevuste kavandamise ja elluviimise raamistiku välja kujundamist. Käesolev uuring on oluline teadmispõhine vahend, mis võimaldab selgitada, milliste arusaamade järgi ja kuidas seda teha. Käesolev uuring on oluline teadmispõhine vahend, mis võimaldab need arusaamad kokku võtta ja selle raamistiku välja kujundada.

Tulenevalt eelpool nimetatud vajadustest ja väljakutsetest on siinsel uuringul seega kaks peamist eesmärki. Esiteks, selgitada välja kuriteoennetuse olukord, korralduse põhimõtted, parimad praktikad ning ootused ennetustöö parandamiseks Eesti kohalikes omavalitsustes. Teiseks, töötada Eesti kohalike omavalitsuste jaoks välja kuriteoennetuse korraldamise mudel, mis tugineks nii välismaise kogemuse analüüsil kui ka Eesti olukorra ja vajaduste kaardistamisel kogutud, süstematiseeritud ning analüüsitud teadmisel.

Uuringus püstitatud kahe peamise eesmärgi elluviimiseks määratleti uuringu kesksed ülesanded, mille täitmisel lähtuti eeldusest, et iga eelneva uurimusülesande täitmine loob süstematiseeritud teadmisel põhineva sisendi järgneva uurimusülesande täitmiseks. Uurimuses seati kokku kaheksa keskselt ülesannet. Esiteks, kirjeldada kuriteoennetuse korraldust Eestis tuginedes kuriteoennetuse valdkonnas varem läbi viidud uuringutele ja valdkonda reguleerivatele õigusaktidele. Teiseks, uurida valdkondlikku teoreetilist kirjandust, saamaks teadmist olulisematest teoreetilistest lähtekohtadest kohaliku tasandi kuriteoennetuse korraldamisel. Kolmandaks, tutvuda Suurbritannia (täpsemalt Inglismaa) ja Rootsi kohaliku tasandi kuriteoennetuse korraldusega ning tuua esile nendes riikides rakendatavate süsteemide positiivsed küljed ning parimate praktikate võimalik rakendatavus Eesti kontekstis. Neljandaks, koguda ja

analüüsida ekspertteadmist (võimalikelt) kohaliku tasandi kuriteoennetuse võrgustikus osalejatelt, tuues esile valdavad arusaamad, ettepanekud, soovitusel ja ootused kuriteoennetuse korralduse suhtes. Viiendaks, küsitleda kohaliku omavalitsuse juhte saamaks ülevaadet nii kohaliku tasandi kuriteoennetuse üldisest olukorrast erinevates omavalitsustes kui ka omavalitsusjuhtide arusaamadest, hoiakutest ja võimalikest ootustest seoses kuritegevuse probleemi, kuriteoennetuse sisu ning korraldusega (nt kuriteoennetuse olulisus, ennetustöö korraldus ja vastutus omavalitsuses, rahastamine, kavandamine, otsustajate ja elluviijate pädevus, koostöö teiste institutsioonide, valitsemise tasandite ja huvigruppidega). Kuuendaks, koguda ja analüüsida süvendatult infot kuriteoennetuse korralduse kohta valitud omavalitsustest, eesmärgiga välja selgitada omavalitsuste (potentsiaalselt) erinevast kuriteokeskkonnast, sotsiaalmajanduslikest ressurssidest ja haldusvõimekusest tulenevaid erisusi ja vajadusi kuriteoennetuse korraldamisel ja ellu viimisel. Seitsmendaks, hinnata kogutud teadmisele tuginedes kohaliku tasandi kuriteoennetuse olukorda Eestis, tuues välja süsteemsed probleemid ja võimalused haldustasandite vahelises vastutuse jaotuses ning organisatsioonide vahelises koostöös. Viimaseks ülesandeks käesolevas uurimuses oli eelnevate ülesannete täitmisel sünteesitud teadmise võrdlusanalüüsi põhjal Eesti omavalitsuste jaoks sobiva kohaliku tasandi ennetustegevuse mudeli välja töötamine.

5. UURINGU METOODIKA

Käesoleva uuringu meetoodika on suunatud kohaliku tasandi kuriteoennetuse korralduse muutmisevajaduse välja selgitamisele ühelt poolt soovitud (normatiivse) seisundi ning teiselt poolt olemasoleva olukorra vahel. Selle eelduseks on analüütilise teadmise hankimine mõlemast poolest, mis uurimuse kava alusel saavutati järjestikuste omavahel loogiliselt seostatud uurimispraktikate abil, milleks olid:

- Dokumendianalüüs
- Välisriikide kogemuse ülevaade
- Ekspertintervjuud
- Ankeetküsitlus
- Juhtumiuuringud

Dokumendianalüüsi peamisteks ülesanneteks oli saada põhjalik ülevaade kuriteoennetuse korraldusest Eestis ja kohaliku omavalitsuse rollist selles ning hankida teadmist olulisematest teoreetilistest lähtekohtadest kohaliku omavalitsuse teostamisel ja kohaliku tasandi kuriteoennetuse korraldamisel. Kuriteoennetuse ja selle korralduse hetkeolukorra mõistmiseks Eestis analüüsiti kuriteoennetust reguleerivaid õigusakte, kuriteoennetuse ja turvalisuse valdkonnaga seotud riiklikke ja maakondlikke strateegiaid, Eestis ellu viidavate ennetusprogrammide ja rakendatavate meetmete sisu, samuti Eestis varem teostatud kuriteoennetuse ja turvalisuse tagamise teemadele keskenduvaid uuringuid. Kuriteoennetuse valdkondliku kirjanduse analüüsil keskenduti põhiliste kohaliku tasandi kuriteoennetuse paradigmatel välja selgitamisele ning määratleti nii sotsiaalse sekkumise põhise kui ka keskkondliku ennetustegevuse põhiprintsiibid. Kohaliku omavalitsuse halduspraktikate analüüsil vaadeldi eelkõige mitme-kihilise valitsemise ning võrgustikuteooriate võimalikku positiivset sisendit kohaliku tasandi kuriteoennetuse korralduse mudeli üles ehitamisel. Tuginedes teoreetilise kirjanduse analüüsile ning Eesti kuriteoennetuse korralduse kaardistamise tulemustele **kujundati välja uurimuse teoreetiline ja normatiivne raamistik, milles eeldatakse kohaliku omavalitsuse kesksel rollil ja vastutust kuriteoennetuse korralduses**. Teiseks oluliseks eelduseks, mis suunas järgnevate uurimispraktikate fookust, on **arusaamine, et tõhus kohaliku tasandi kuriteoennetuslik tegevus on võimalik erinevate valitsemistasandite ning erinevate kohaliku tasandi huvipoolte koostöös**.

Dokumendianalüüsi täiendas välisriikide kuriteoennetusliku kogemuse analüüs. Uurimuse raames käsitleti konkreetset kahe riigi - **Rootsi ja Inglismaa - kuriteoennetuse korraldust, keskendudes seejuures kohaliku omavalitsuse rollile ennetustegevuses**. Kaardistamise tulemusena koostati ülevaade kuriteoennetuse süsteemide välja kujunemise olulisematest etappidest Rootsis ja Inglismaal, ennetustegevuse kaasaegsetest põhimõtetest, ennetuse peamistest osapooltest ja nende vahelisest koostööst. Analüüsiti ja hinnati välisriikide korralduslike praktikate rakendatavust Eestis arvestades riiklike kontekstide erinevusi ja sarnasusi. Ülevaate koostamisel tugineti erinevate akadeemiliste artiklite ja veebis kättesaadavate rakendusuuringute ja andmebaaside analüüsile.

Lisaks arusaamisele tõhusa kohaliku tasandi kuriteoennetuse üldisest korralduslikust tulevikupildist on muutmisevajaduse välja selgitamiseks vajalik kaardistada ka osapoolte arusaamised ja hinnangud kohaliku tasandi kuriteoennetuse hetkeolukorra ning vajalike muudatuste kohta. Selle uurimisülesande täitmiseks viidi käesoleva uuringu raames esmalt läbi **16 silmast silma ekspertintervjuud** erinevate kuriteoennetuse

ja turvalisuse valdkonna spetsialistide, huvigruppide ja valitsemistasandite esindajatega. Intervjueeritavate institutsionaalsesse valimisse kuulusid politsei, prokuratuur, maavalitsused, kohalikud omavalitsused, omavalitsuste liidud ning turvalisuse valdkonna ja õigusrikkumiste ära hoidmisega seotud vabatahtlikud organisatsioonid. Läbi viidud intervjuud salvestati ning transkribeeriti.

Terviklikuma ülevaate saamiseks kohaliku tasandi kuriteoennetuse hetkeolukorrast Eesti omavalitsusüksustes ning omavalitsusjuhtide arusaamadest, hoiakutest ja võimalikest ootustest seoses ennetustegevuse korraldamisega kohalikul tasandil, viidi uurimuse raames läbi **omavalitsusjuhtide veebipõhine ankeetküsitlus**. Küsitlus saadeti kõigile 213-le Eesti omavalitsusjuhile. Küsitlus sisaldas nii valik- kui ka vabavastustega küsimusi, mille välja töötamisel rakendati olulisel ulatusel ka ekspertintervjuudel põhinevat teadmist. Kokku oli ankeedis 32 küsimust, mis olid jaotatud viide teemablokki. Peamised ankeedis käsitletavat teemad olid:

- ennetustöö olulisus kohalikus omavalitsuses võrreldes teiste valdkondadega;
- ennetustöö korraldus ja elluviimine (sh millist infot kasutatakse kuritegude ennetamise planeerimiseks; milline on üldine administratiivne suutlikkus ja mis tegevusi oleks vaja selle tõstmiseks);
- ennetusalane koostöö (sh teiste omavalitsustega, maavalitsuse, kodanikuühenduste, erasektoriga, politseiorganisatsiooniga);
- ennetustöö rahastamine (sh mis allikatest ja mis määral);
- ennetustöö tulemuslikkuse hindamine.

Küsimustik paiknes SurveyMonkey veebikeskkonnas, mis võimaldas jooksvalt jälgida vastuste laekumist, saata veel vastamata omavalitsusjuhtidele meeldetuletuskirju ning eristada ka poolelijäänud ankeete täidetutest. Kokku laekus 133 täidetud ankeeti 213st, mis teeb vastamismääraks 62% kõigist Eesti omavalitsustest. Valimi suurust saab pidada esinduslikuks, kuna selle põhjal tehtavad järeldused on ligikaudu 95%-lise usaldusnivooga. Samuti on vastused representatiivsed KOV-üksuste lõikes. Selle kontrollimiseks on uuringus võetud aluseks KOV võimekuse indeksi tulemused 2013. aasta seisuga. Nii valimi kui ka üldpopulatsiooni jaotus sarnaneb normaaljaotusele ja on ligilähedase kattuvusega.

Kolmes Eesti omavalitsusüksuses läbi viidud juhtumiuuringute eesmärgiks oli hankida süvendatud paikkondlikku teadmist kuriteoennetuse olukorrast ning ootustest erinevat tüüpi kohaliku omavalitsuse üksustes. Uuritavate omavalitsusüksuste teoreetilisse valimisse kuulusid Pärnu linn, Rapla vald ja Rõuge vald. Omavalitsusüksuste valik tugines kahel peamisel kriteeriumil: positiivne kogemus ja aktiivsus kuriteoennetuse korraldamisel ning esinduslikkus arvestades omavalitsuste suurust, asukohta, sotsiaalmajanduslikku profiili, haldusvõimekust ning ka (eeldatavat) kuriteokeskkonna eripära. Juhtumiuuringute raames viidi läbi rida uurimuslikke praktikaid, saamaks paremat ülevaadet erinevate KOV üksuste vajadustest ning ootustest. Esmalt koguti kokku ja analüüsiti valitud omavalitsuste turvalisuse ja kuriteoennetuse valdkonda puudutavad õigusaktid ja arengudokumendid. Dokumendi-analüüsi abil loodi teadmine valitud omavalitsuste kuriteoennetuse normatiivsest olukorrast. Seejärel viidi igas KOV üksuses läbi 1-3 ekspertintervjuud kuriteoennetuse valdkonnaga seotud isikutega eesmärgiga välja selgitada üldine suhtumine ja lähenemine ennetustöösse, esinevad probleemid ja positiivsed kogemused, kuriteoennetuse korraldamise peamised osapooled ja koostöö laad. Seejärel kaardistati kõik KOV üksuses potentsiaalsed kuriteoennetuse võrgustikku kaasatavad institutsioonid ja huvigrupid (sh KOV, maavalitsus, politseiorganisatsioon, prokuratuur, noorsootöötajad, haridusasutuste juhid) ning viidi läbi aruteluseminarid. Igas valitud omavalitsuses toimus 1 aruteluseminar, milles osales 6-9 inimest. Ühe

aruteluseminari ajaline kestus oli poolteist kuni kaks tundi. Aruteluseminaridel said erinevad osapooled võimaluse arutada läbi võimalused kuriteoennetuse koostöö edendamiseks, vastutuse jaotamiseks ja kommunikatsiooni tõhustamiseks. Juhtumiuuringute oluliseks väärtuseks uuringu osana oli see, et nende kaudu hangitava teadmise abil oli võimalik täpsustada loodava (ühtse) kuriteoennetuse mudeli rakendatavust erinevat tüüpi KOV üksustes.

Läbi viidud uurimispraktikate (dokumendianalüüs, ekspertintervjuud, välisriikide kogemuse ülevaade, ankeetküsitlus ja juhtumiuuringud) kaudu kogutud ja analüüsitud teadmine oli aluseks **uurimispraktikate ülesele võrdlevale analüüsile**, mis keskendus kohaliku tasandi kuriteoennetusliku tegevuse normatiivse taotluse ja tegeliku olukorra erinevustele. Võrdleva analüüsi abil selgitati välja kuriteoennetuse korralduse muutmisevajadused ja -võimalused. Analüüs sisaldas olemasoleva olukorra sisemiste probleemide ja ebakõlade esile toomist, normatiivse seisundi sisemiste probleemide, vastuolude ja väljakutsete piiritlemist ning olemasoleva olukorra vastuolude määratlemist võrreldes soovitud olukorraga. Lõppraportis esitatud **võrdleva analüüsi koondtulemusi rakendati omakorda kohaliku tasandi kuriteoennetuse korraldamise mudeli välja töötamisel**. Uuringu raames loodud kohaliku tasandi kuriteoennetuse mudel tugineb seega erinevate uuringus kasutatud meetodite (dokumendianalüüs, välisriikide kogemuse analüüs, ekspertintervjuud, veebiküsitlus ning juhtumiuuringud) abil kogutud teadmise võrdlusanalüüsil, milles selgitati välja parimad võimalikud kuriteoennetuse korralduse ja tegevuspraktikate viisid Eesti omavalitsustele.

6. UURINGU TULEMUSTE KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED

Käesoleva uuringu raames välja töötatud kohaliku omavalitsuse ennetustegevuse mudel (vt. osa 5) põhineb kuriteoennetuse teooria, välisriikide kogemuse ning Eesti kohaliku omavalitsuse korralduse ja kuriteoennetuse olukorra analüüsil, milleks kasutati erinevaid uurimismeetodeid (vt. osa 3 ja lisad), ning nende osaanalüüside tulemuste meta-analüüsil ja sünteesil. Analüüsi tulemuste sünteesina saab eristada kohaliku tasandi kuriteoennetuse süsteemi 7 võtmeelementi, mis omakorda jagunevad kaheks rühmaks. Esimene rühm hõlmab kuriteoennetuse kui sotsiaalse praktika keskseid sisulisi aspekte:

1. **Kuriteoennetuse teadvustatus ja tähtsusstatus.** Kuriteoennetusliku tegevuse eelduseks on kuriteoennetuse kui spetsiifilise tegevuste kompleksi (ja sellele vastava poliitikavaldkonna) välja kujunemine, eristumine teistest tegevustes ja väärtustamine ühiskonnas.
2. **Arusaamine kuriteoennetuse mõistest ja terminoloogiline asjakohasus.** Paralleelselt kuriteoennetuse kui tegevuste kompleksi eristumisega kujuneb välja ka kuriteoennetuse mõiste – kuriteoennetusliku tegevuse tunnused; nähtuste ja juhtumite loendid, millele viidatakse kuriteoennetuse termini kasutamisel; eelnevast lähtuvad formaalsed definitsioonid. Mõiste arusaamise osaks on ka hinnang, kuivõrd hästi suudab mõiste kirjeldada erinevate huvipoolte asjakohaseid tegevusi ning kuivõrd on vajalik mõistet täpsustada (nt. süüteoennetus) või laiendada (nt. turvalisuse tagamine).
3. **Kuriteoennetusliku tegevuse nõudlus ja vajadus ühiskonnas.** Kuriteoennetusliku kontseptsiooni tähtsusstatus ühiskonnas sõltub lisaks üldisele arusaamisele, kuidas ennetustegevus võimaldab vähendada kuritegevust ja suurendada turvalisust, ka kuritegevuse ja turvalisuse olukorrast ühiskonnas. Erinevad kuriteokeskkonnad võivad nõuda erinevaid kuriteoennetuslikke lähenemisi.
4. Kuriteoennetusliku tegevuse **meetmed** ja **sihtrühmad** annavad kuriteoennetuse kontseptsioonile praktilise sisu avaliku sektori poliitikate raames. Kuriteoennetusliku tegevuse legitimeerimine olulise ühiskondliku väärtusena ning sellest tulenevalt ka avaliku sektori ülesandena sõltub sellest, kuivõrd tulemuslikuks ja tõhusaks seda tegevust hinnatakse. Vajalik on teadmine ja usk sellesse, et ennetustegevuse tulemuseks on vähenenud kuritegevus ja suurenenud turvalisus, ning samuti see, et ennetustegevus on kulu-efektiivsem võrdluses alternatiivsete lahendustega (nt. karistustele keskenduv poliitika, odavam ja tulemuslikum meede võrdluses kallima ja vähemtulemuslikumaga).

Teine rühm kuriteoennetuse võtmeelemente seondub vahetumalt uuringu eesmärgiga välja töötada **kohaliku tasandi** kuriteoennetuse **korralduslik mudel**, ning keskendub kohaliku omavalitsuse korralduse aspektidele ja sellele, kuidas kuriteoennetus kui tegevuste kompleks seal asetub:

5. **Kuriteoennetuslik tegevus kui avaliku sektori ülesanne.** Siin on kesksel küsimusteks, kuidas kuriteoennetus on avaliku ülesandena jaotunud erinevate valitsemise tasandite vahel ning millised rollid on erinevatele asutustele ja organisatsioonidele, sh kohaliku omavalitsuse asutustele, kuriteoennetuses antud, aga samuti – millised rollid on kuriteoennetuslikus tegevuses nende poolt võetud. **Kuriteoennetus teiste kohaliku omavalitsuse ülesannete kontekstis** ühelt poolt konkureerib nendega ressursside pärast, teiselt poolt aga toimub oluline osa

kuriteoennetuslikust tegevusest teiste traditsioonilisemate ülesannete (nt. noorsootöö või planeerimine) täitmise raames.

6. **Kuriteoennetus kohaliku omavalitsuse korralduslikus süsteemis.** Kohaliku omavalitsuse teostamine toimub välja kujunenud institutsionaalses raamistikus – valitsemisorganid, hallatavate asutuste süsteem, seadustest ja muudest õigusaktidest tulenevad reeglid, jms. Edukas kuriteoennetuse korralduslik mudel peab arvestama olemasoleva korraldusega, selle võimalusi ära kasutama ning vajadusel süsteemi ökonoomsel viisil täiendama.
7. **Kuriteoennetus kohaliku omavalitsuse strateegilise kavandamise osana.** Oluline koht kohaliku omavalitsuse teostamisel on strateegilisel kavandamisel, mille tulemusel sõnastatakse pikemaajalised eesmärgid, seatakse prioriteedid, valitakse meetmed ning planeeritakse ressursse. Terviklik ja tõhus kohaliku tasandi kuriteoennetuse poliitika eeldab seega ka seda, et teema (ülesanne) leiab terviklikku käsitlust KOV arengu kavandamise protsessis.

Uurimuse osaanalüüside tulemused võimaldavad lisaks kuriteoennetuse kui sotsiaalse praktika ja avaliku ülesande võtmelementidele eristada ka (a) olulisemaid **kuriteoennetuse osapooli** erinevatel täpsusastmetel (nt. riik ja KOV, vallavalitsus ja noorte volikogu, või KOV sotsiaaltööspsialist ja vallavanem) ning (b) kuriteoennetusliku tegevuse peamisi **institutsionaliseerumise vorme** (nt. organisatsioonid; seadused; arengudokumendid; teaduslik teoreetiline teadmine; programmid ja projektid; juhendmaterjalid; harjumuslikud praktikad; osapoolte isiklikud arusaamad, väärtused ja hoiakud). Alljärgnevas uurimismeetodite üleses analüüsis keskendutaksegi kuriteoennetuse võtmelementide kaupa erinevate kuriteoennetuse osapoolte tegevuste, arusaamade ja hinnangute kooskõlale ja/või vastuoludele erinevates institutsionaalsetes vormides. Kooskõla ja sidususe olemasolu ning nende normatiivsete põhimõtete vastavuse analüüsile tuginedes selgitatakse välja probleemid ja muutmisvajadused. Muutmisvajadustest lähtuvalt on välja arendatud kohaliku tasandi kuriteoennetuse korralduslik mudel.

6.1. Kuriteoennetuse kui praktika teadvustatus ja tähtsus ühiskonnas

Kuriteoennetus kui avaliku sektori poliitikate objekt tekkis Euroopas 1970-ndatel aastatel ning institutsionaliseerus 1980-ndatel aastatel¹. Näiteks Inglismaal kujunes kuriteoennetuse paradigma välja 1980-ndate alguses reaktsioonina heaoluriigi kriisile ja sellega kaasnenud kuritegevuse kasvule. Kõige populaarsem aktiivse kodanikupositsiooni väljendus kuriteoennetuse valdkonnas oli USA'st üle võetud naabrivalve liikumine, mis Inglismaal alustas tegutsemist 1982. aastal ning millega liitus sama kümnendi jooksul ligikaudu 3 miljonit majapidamist. 1986. aastal asutas Inglismaa valitsus ministeeriumite vahelise komisjoni kuritegevuse ennetamiseks ning algatas esimesed kohaliku kuriteoennetuse pilootprojektid. Rootsisis tekkisid esimesed kuriteoennetusele pühendunud kodanikuühendused 1990-ndate alguses ning 1991. aastal jõuti esimeste kohaliku kuriteoennetuse pilootprojektideni. Kaasaegne kuriteoennetuslik tegevus tugineb Rootsisis 1996. aastal vastu võetud valitsuse programmdokumendil „Meie ühine

¹ Crawford, A. (2008). Comparative models of crime prevention and delivery: their genesis, influence and development. *CrimPrev*, 16.

vastutus”.² Erinevate riikide kogemust üldistades on Adam Crawford³ sõnastanud **ühtse Euroopa kuriteoennetuse mudeli ning selle loomuliku põhielemendina preventiivse pöörde kriminaalpoliitikas**, kus fookus nihkus reaktiivselt kuritegude avastamiselt pigem pro-aktiivsele ennetusele.

Kooskõlas paradigma nihkega Euroopa kriminaalpoliitikas tugineb 2010. aastal Riigikogu otsusega vastu võetud „*Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018*“ pikaajalistel eesmärkidel ja tegevustel, millest avalik sektor peab lähtuma oma tegevuse kavandamisel ning elluviimisel, sh kuritegevuse ennetustegevuse põhimõtete juurutamisel erinevatel valitsemise tasanditel. Nimetatud dokumendis on kriminaalpoliitika eesmärgina määratletud „ühiskonna turvalisuse tagamine süütegude ennetamise ja nende reageerimise, süütegudega tekitatud kahju vähendamise ning õigusrikkujatega tegelemise kaudu“ ning esmasteks eesmärgiks „korduvkuritegevuse ning alaealiste kuritegevuse ennetamine“. Strateegiadokumendis välja toodud 4 arengusuunda on kõik sõnastatud ennetuslike ülesannetena: alaealiste kuritegevuse, korduvkuritegevuse, isikuvastaste kuritegude ning organiseeritud ja raske peitkuritegevuse ennetamine. Kuritegevuse ennetustegevus on olulisel kohal ka 2011. aastal vastu võetud ja 2014. aastal rakendunud korrakaitseaduses, seda süütegude ennetuse mõiste raames (vt allpool terminoloogiat).

Kuriteoennetus kui oluline kontseptsioon Eesti kriminaalpoliitikas ja riigivalitsemises laiemalt on siiski oluliselt vanem. Juba 1993. aastal loodi Eestis valitsuse otsusega kriminaalpreventsiooni nõukogu, mis hiljem nimetati kuriteoennetuse nõukoguks ning korrakaitseaduse rakendumisel süüteoennetuse nõukoguks. 2000. aastal võeti Eestis vastu esimene asjakohane „Kuritegude ennetamise riiklik strateegia aastani 2005“.⁴ Riigivalitsuse tasandil on erinevad ministriumid olnud haaratud kuriteoennetuslike poliitikate välja töötamisesse ja elluviimisesse. Justiitsministeeriumi ülesandeks on vastavalt põhimäärusele koordineerida riigi kriminaalpoliitika raames riiklikku kuriteoennetust, sealhulgas ministriumi ülesandeks „kuriteoennetuse süsteemi strateegiliste arengusuundade määratlemine ning nende elluviimise jälgimine“. Siseministeeriumi ülesanne on ministriumi põhimääruse § 10 alusel töötada avaliku korra kaitsmisel välja süütegude ennetamise poliitikaid. Ka mitmed teised ministriumid on kaasatud süüteoennetuse nõukogu töösse ning osalevad riiklikus kuriteoennetuse poliitikas valdkondlikku spetsiifikat arvestades. Süütegude ennetamine on olulisel kohal ka Politsei- ja piirvalveameti ülesannete seas (põhimääruse § 8 punkt 1), mille struktuuris on vastavad üksused ning ennetusele spetsialiseerunud ametnikud.

Seega on kuriteoennetuse kontseptsioon riigi ja valitsuse tasandil Eestis oma koha leidnud ning hästi institutsionaliseerunud. Kohaliku omavalitsuse asutuste ja kodanikuühenduste esindajate jaoks on kuriteoennetus spetsiifilise tegevuste kogumina teadvustatud eelkõige läbi riikliku kuriteoennetusliku poliitika elluviimise – läbi asjakohaste programmide, projektide, seminaride ja koolituste. Arvestades programmide piiratud mahtu on **kohalike huvipoolte teadlikkus kuriteoennetusest ning selle tähtsustamine territoriaalselt ebaühtlane ning töövaldkonnast tulenevalt sageli rollispetsiifiline.** Ametnike tööülesannete tasandil selged piirid erinevate valdkondlike (nt rahvatervis, sotsiaalne kaitse, liiklusohutus, pääste valdkond) ennetustegevuste vahel sageli puuduvad. Väljaspool riiklikku

² Our Collective Responsibility. A National Programme for Crime Prevention (1997). BRÅ-report. Stockholm: Ministry of Justice, the National Council for Crime Prevention Sweden.

³ Crawford, A (2008). Comparative models of crime prevention and delivery: their genesis, influence and development. *CrimPrev*, 16.

⁴ Ilvest, J. (2014) Kuriteoennetuse nõukogu 20 tööaastat, <http://www.kriminaalpoliitika.ee/et/kuriteoennetuse-noukogu-20-tooaastat-juri-ilvest>

kuriteoennetuslikku poliitikat teadvustatakse ühiskonnas pigem teemaga seotud probleeme ja tegevuse tulemusi/eesmärke - turvalisust ja kuritegevust - aga mitte kuriteoennetust kui spetsiifilist tegevuste kogumit või sotsiaalset protsessi.

Kooskõlas kogukondliku vaatega käsitlevad ja tähtsustavad kohaliku omavalitsuse arengukavad valdavalt elukeskkonna turvalisust, kus on peamine rõhk erinevate ohtude ärahoidmises. Samas võib väita, et kohaliku omavalitsuse süsteemis viiakse erinevate valdkondlike tegevuste (nt hariduse ja noorsootöö, sotsiaalne kaitse, asulakeskkonna edendamine) raames pidevalt ellu kuriteoennetuslike mõjudega tegevusi, mida ei ole sellisena valdavalt ei tegijate ega kasusaajate poolt teadvustatud. Kohaliku omavalitsuse ametnike ja spetsialistide arv, kes teadlikult ja suunatult tegeleb kuriteoennetusega ei ole suur, kuid sisuliselt on ennetustegevusega seotuid palju. **Kuriteoennetuse teadvustatus KOV üksustes on sageli ebaühtlane ja ebapiisav. Pikemas perspektiivis peaks kohaliku kuriteoennetuse poliitika eesmärgiks olema KOV ametnike täiendava kuriteoennetusliku teadlikkuse ning kompetentsi välja kujundamine, mis võimaldaks neil lisaks valdkondlikele (nt. noorsootöö) ülesannetele ja eesmärkidele näha oma tegevuses samaaegselt ka kuriteoennetuslikku külge.**

6.2. Kuriteoennetuse mõiste ja mõistmine

Iga poliitika edukuse oluline komponent on huvipoolte arusaamine poliitika sisust ja eesmärkidest, selle arusaamise kooskõla või vähemalt erinevuste tunnistamine. Arusaamine kuriteoennetuse mõistest kujundab kohaliku kuriteoennetuse poliitika võimalikku sisu, ühine arusaamine loob eeldused paremaks koostööks. Kuriteoennetuse kui mõiste osaks on vastav termin. Ennetustegevuse mudeli seisukohast on oluline, kuivõrd see termin on hinnatud sobivaks retoorilise ressursina (nt. kogukonna kaasamiseks), mis on termini alternatiivid ning kuidas tagada kuriteoennetusliku tegevuse mõisteline selgus ja sellega kaasnev sisuline terviklikkus olukorras, kus kuriteoennetuse termini kasutus ei ole (eelkõige kommunikatsiooni ja kaasamise mõttes) asjakohane.

Erinevates Euroopa riikides on kuriteoennetuse varasemale faasile iseloomulik riiklike ennetusmudelite eristumine lähenemise fookuse alusel. **Kuriteoennetuse poliitikate edasine areng on viinud mudelite segunemiseni ning uuemal ajal on neid asendatud ka fookuselt laiemate kogukonna või kohaliku turvalisuse poliitikatega.** Nii näiteks kombineeritakse Põhjamaade mudelis keskkondlikku ennetust sotsiaalse heaolu poliitikatega⁵, Briti mudelis on liigutud aga keskkondlikust, kuritegevust tõrjuvast ennetustegevusest oluliselt laiemale kogukondliku turvalisuse poliitikani, mis sisaldab väga olulise dimensioonina sotsiaalse kaasamise ja kasvatamise meetodeid (vt. lisa). Ka Eestis on siseturvalisuse arengukavas (STAK) võetud suund laiemale kogukondliku turvalisuse poliitikale, mis tugineb universaalse ennetuse kontseptsioonile.

Tulenevalt peamistest teoreetilistest lähenemistest, ennetusmeetodite valikust ja/või riskirühmade eripärast võib kuriteoennetust mõista kui kombineeritud kolmetasandilist sekkumiste süsteemi. **Esmane ehk universaalne ennetustöö** seondub eelkõige tegevustega, mis kujundavad tingimusi kõigi ühiskonna

⁵ Johansson, K. (2014) Crime prevention cooperation in Sweden: a regional case study. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 15, 2 pp. 143-158.

liikmete sotsialiseerimiseks. Valdav osa meetmeid rakendatakse hariduse valdkonnas laste ja noorte sotsialiseerimiseks. **Teise tasandi ennetustegevus** keskendub ennekõike kuritegevuse kättesaadavuse piiramisele ning elukeskkonna turvalisuse tõstmist.⁶ Lisaks kuriteoennetuse kahele peamisele lähenemisele, mõistetakse teoreetilises kirjanduses mõnikord kuriteoennetuse osana ka **kuritegevuse tagajärgedega tegelemist**, eelkõige karistusõiguslikke mõjutusmeetodite ja praktikatega. Antud juhul on ennetustegevuse peamiseks eesmärgiks süüdimõistetute eemale hoidmine kuritegelikust tegevusest ning rehabilitatsioon võimalike järgnevate kuritegude vältimiseks.⁷

Eestis on riigivalitsemise tasandil paralleelselt kuriteoennetuse terminiga, mida kasutab näiteks kuriteoennetuse poliitikat koordineeriv Justiitsministeerium vastavate abinõude kogumi defineerimisel, kasutusel ka süüteoennetuse mõiste, mis tulenevalt süüteo õiguslikust määratlusest on mõnevõrra laiem termin. Korrakaitseaduse §17 määratletakse nimelt süütegude ennetamise mõiste, kui „tegevus, mille eesmärgiks on süütegude ja muude korrarikkumiste ärahoidmine, süütegude soodustegurite mõju vähendamine ning avaliku korra tagamine“. Seaduse § 18 kirjeldatud süütegude ennetamise meetmed - sotsiaalsed ja kasvatuslikud ennetusmeetmed, olustikulised ennetusmeetmed, tagajärgede kõrvaldamise meetmed - kattuvad ülal teoreetilisele kirjandusele tuginedes eristatud kuriteoennetuse tasanditega.

Niisiis lähtub riiklik poliitika nii seaduse kui ka strateegiate tasandil kuriteoennetuse laia teoreetilisest käsitlusest. Ainsaks ebakõlaks on terminoloogiline ambivalents – poliitika koordineerija räägib kuriteoennetusest, seadus süüteoennetusest. Kuigi viimane on ennetustöö laia sihtrühmade ulatust arvestades täpsem, on tegemist veelgi võõrama terminiga kui kuriteoennetus. Termin süüteoennetus nõrkuseks, tulenevalt selle harvast kasutusest argitasandil, on ka see, et sellel puudub kogukondliku mobiliseerimise võime. Erialaspetsiifilise terminina jääb selle sisu laiemale avalikkusele (ja enamikele ennetustöö partneritele) valdavalt ebaselgeks. Ühiskonnas ja tegelikult ka teiste valitsemisvaldkondade spetsialistide tasandil ei ole selget arusaamist süüteo ja kuriteo mõistete erinevustest.

Kuriteoennetuse mõiste kasutamise juures on kriitiline selle terminoloogiline seos kuritegevuse mõistega. Kuivõrd kuritegevust mõistetakse ühiskonnas sageli millenagi, mille ohjeldamine on eelkõige politsei ülesanne, siis tulenevalt seostub ka kuriteoennetuse mõiste enamuse inimeste, sh kohaliku omavalitsuse ametnike ja asutuste töötajate jaoks, eelkõige politsei tegevusega, mida on raske siduda omaenese tööga. Kuriteoennetuse termin on – seda just esmase ennetustöö universaalseid sihtrühmasid arvestades – liialt sildistav ja kasutamisel negatiivsed kõrvaltähendusi sisaldav. Tulemuseks võib olla see, et kuriteo ennetamisena tajutakse või soovitakse käsitleda üksnes teise ja kolmanda taseme ennetustööd.

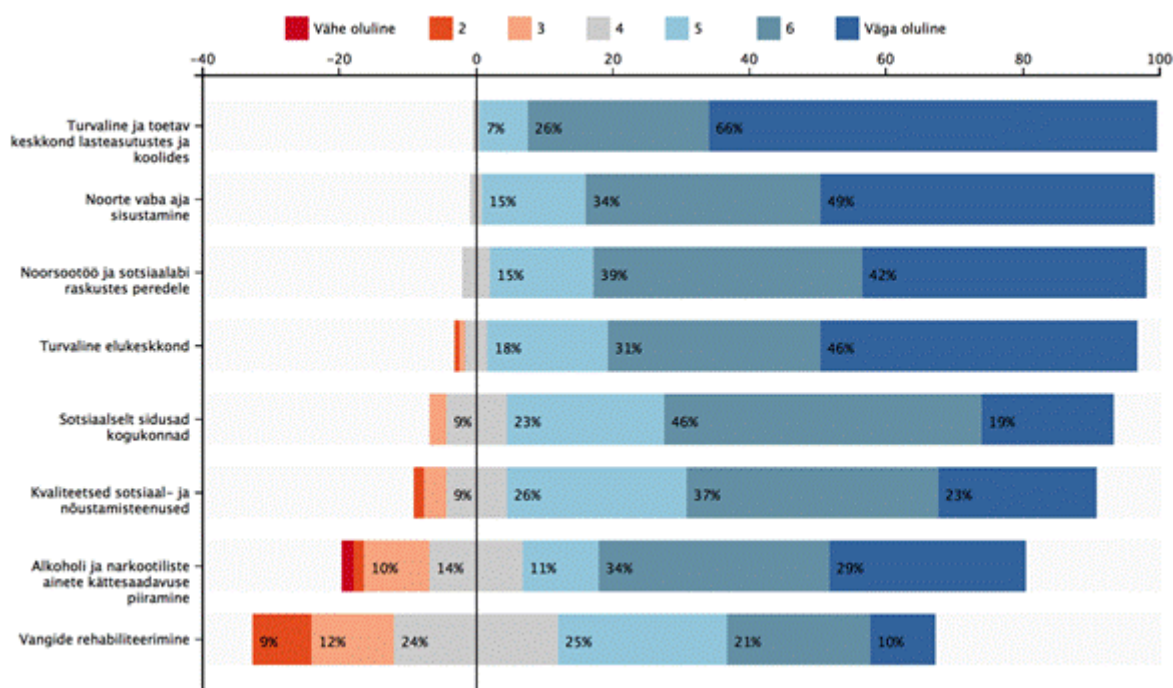
Ühiskonnas ja eriti kohalikul tasandil on kuriteoennetus mõistetud ja eesmärgistatud läbi oluliselt üldisema turvalisuse mõiste. Elaniku ja kogukonna jaoks on oluline kuriteoennetuse nõ lõpptulemus ühiskonna jaoks – elukeskkonna turvalisus ning tublid kodanikud, kes hoiuvad kuritegevusest ja suudavad seda vajadusel takistada. Siit tuleneb **vajadus vaadelda ja võimalus edendada kuriteoennetust laiemal turvalisuse edendamise poliitika osana**. Sellist arengut toetab ka mitmete riikide eeskuju, kus on ilmnenud tendents liikuda nii sisuliselt kui ka organisatoorselt laiemale turvalisuse poliitikale, ja seda

⁶ Brantingham, P. L., & Brantingham, P. J. (1991). Notes on the geometry of crime. In P. L. Brantingham & Brantingham, P.J. (Eds.) *Environmental Criminology*. Prospect Heights: Waveland Press.

⁷ Hagan, F. H. (2010) *Research methods in criminal justice and criminology*. NJ: Prentice Hall.

eelkõige kohalikul tasandil. Ka Eestis on kuriteoennetus just kohalikul tasandil, aga ka näiteks PPA tegevuses, sageli mõistetud kui laiemas turvalisuspoliitika loomulik ja lahutamatu osa.

Laiema turvalisuse kontseptsiooni raames käsitletuna hõlmab kuriteoennetuslik tegevus suurt osa KOV igapäevasest tegevusest ning nagu näitavad uurimuse raames läbiviidud KOV juhtide ankeetküsitluse tulemused on need tegevused sellisena ka tähtsustatud ja väärtustatud (vt joonis 1).



Joonis 1. Valdkondade olulisus turvalisuse seisukohast (Allikas: ankeetküsitlus)

Kokkuvõttes saab niisiis väita, et **mõistele vastava tegevuste kompleksina on süüteoennetus ja kuriteoennetus asjakohased kohaliku omavalitsuse tegevuse defineerimisel, kuid retooriliselt ja kogukonna kaasamise mõttes on selgelt eelistatum turvalisuse termini kasutus.** Sellega kaasneb loomulikult ka vastava tegevuste kompleksi sisuline laiendamine kohaliku turvalisuspoliitika raames. Üldlahendusena on niisiis **vajalik lõimida kuriteoennetus laiemasse turvalisuse edendamise ja ennetustegevuse kohaliku poliitikasse selliselt, et selle mõistes ja teoorias sisalduvad eesmärgid ja meetmed ei ähmastuks, vaid sisalduksid kohalikus turvalisuse poliitikas turvalisuse definitsioonist tuleneva vältimatu komponendina.**

6.3. Kuriteoennetusliku tegevuse nõudlus ja vajadus

Kõige üldisemal tasandil on kuriteoennetuse eesmärgiks kuritegevuse kui ühiskondliku probleemi vähendamine ning kogu elanikkonna turvatunde suurendamine. Kuritegevuse tase näitab ühelt poolt kuriteoennetuse – mõistetuna siinkohal väga laias mõttes – tulemuslikkust. Teiselt poolt on kuritegevuse

tase ka üheks teguriks, mis kujundab avalikkuse nõudluse ja vajadused kohaliku kuriteoennetuse järele. **Kuriteoennetusliku tegevuse sotsiaalne nõudlus tuleneb olulisel määral elanikkonna üldise turvatunde hinnangust ning sellest, kuivõrd on kuritegevus ühiskonnas tunnetatud kui probleem.**

Kuriteoennetuse kontseptsiooni välja kujunemine ja tähtsustumine on välisriikides olnud seotud ühelt poolt kuritegevuse kasvuga ning teiselt poolt kriminaalõigussüsteemi võimetusega kasvava kuritegevuse vastu võidelda – seda nii ressursside piiratustest tulenevalt kui ka lähtuvalt arusaamisest, et „kuritegevuse hoovad ja põhjused asuvad palju kaugemal traditsioonilise kriminaalõigussüsteemi ulatusest“ ning seetõttu on „vajadus sotsiaalsete lahenduste järele võitluses kuritegevusega“.⁸ Teoriaga kooskõlas lähtub kuriteoennetuse keskne strateegia näiteks Rootsist teadmisesest, et „ühiskonnas on aja jooksul vahetu mitteformaalne kontroll asendunud formaalse kontrolliga ning lõhe kuritegevuse kohalike põhjuste ja rakendatavate meetmete tsentraliseerituse vahel on kasvanud liiga suureks. Vajalik on senisest enam tegeleda kuritegevust põhjustavate sotsiaalsete probleemidega ning seda kohalikul tasandil, kus konkreetsed probleemid eksisteerivad“.⁹

Sellise arusaamise kontekstis kuritegevuse ja turvalisuse **üldised trendid Eestis** kuriteoennetusliku tegevuse tähtsustamist otseselt ei toeta. **Elanike turvatunne on viimasel kümnendil oluliselt kasvanud ning kuritegevus kui probleem on oma varasema prioriteetsuse kaotanud.** Eurobaromeetri andmetel oli Eestis 2006. aastal 48% (EL keskmine 25%) elanike arvates riigi ees seisvaks peamiseks probleemiks kuritegevus. Sealt alates on selliselt arvavate inimeste osakaal trendis – esmalt majanduskriisi ning viimasel aastal pagulaskriisi taustal – pidevalt langenud ning 2015. aastal oli kuritegevus riigi suurimaks probleemiks 5% elanikkonnast (EL keskmine 10%). Eesti Sotsiaaluuringu tulemused näitavad, et kui 2004. aastal pidas kuritegevust oma eluaseme lähedal probleemiks 28% leibkondadest, siis 2014. aastaks oli see osakaal langenud 12%-ni. Ka 2014. aasta Turu-uuringute AS poolt läbi viidud uuring „Eesti elanikud siseturvalisust toetavast vabatahtlikust tegevusest: teadlikkus ja usaldus 2013/2014“, sisaldas küsimusi elukoha turvalisuse osas. Ligikaudu ¾ elanikest pidas kodukohta turvaliseks või väga turvaliseks ning 5% pigem ebaturvaliseks. Oluliselt on vähenenud ka registreeritud kuritegude arv. 2014. aasta kuritegevuse tase Eestis on 2/3 2003. aasta tasemest ning I raskusastme kuritegude arv on vähenenud poole võrra.

Positiivsete trendide taustal tuleb „Vägivalla ennetamise strateegias aastateks 2015–2020“ meelde, et **Eesti on „üks kõrgeima vägivallatasemega riike Euroopas.** Kui Eurostati 2007.–2010. aasta andmetel oli Euroopa Liidu riikides 100 000 inimese kohta keskmiselt 1,4 tapmist ja mõrva, siis Eestis 5,9 – see on halvemusel teine näitaja“. Täiendavat nõudlust ennetustöö järele lisab asjaolu, et „suur osa vägivallast on varjatud ja seetõttu jääb enamik vägivallaohvreid õiguskaitsest ja tugiteenustest eemale“. Vangide Euroopa keskmisest oluliselt kõrgem suhtarv näitab, et rasketest kuritegudest tulenevad probleemid ühiskonnale on tõsised. **Ennetustegevuse suurele töömahule osundab üsna otseselt ka riskikäitumisega noorte suur osakaal rahvastikust.** Politsei- ja piirivalveameti tellimisel valminud riskikäitumise EMORi küsitlusuuringust selgus, et vaatamata suhteliselt kõrgele teadlikkusele on sõltuvusainete tarvitamine eesti noorte seas väga levinud. Kui 4. klassis on alkoholi proovinud 23% lastest, siis 8. klassis on seda teinud juba 70% lastest. Narkootikumide oli 8. klassis proovinud 10% lastest, 12. klassi lõpus aga juba 39%.

⁸ Crawford, A. (2008)

⁹ Our Collective Responsibility (1997)

Kohaliku kuriteoennetusliku tegevuse nõudlust Eestis kujundavad olulised erinevused kuriteokeskkondades. Eesti Sotsiaaluuringu (2014) andmed näitavad, et „kuritegevuse probleemi tajutakse väiksena Lõuna-, Lääne- ja Kesk-Eestis, kus seda näeb probleemina 5–7% leibkondadest. Põhja-Eestis tajub kuritegevuse probleemi oma eluaseme lähedal 16% ning Kirde-Eestis 23% leibkondadest. Kuritegevusprobleemi tajutakse enam linnades (linnas 15,3%, maal 5,8%)“. Ka registreeritud kuritegude suhtarv inimese kohta varieerub maakondade lõikes u 2,5 kordselt. Kõrgem on üldine kuritegevuse tase Ida-Virumaal ja Harjumaal ning madalam Hiiumaal ja Saaremaal.

Siinse uuringu raames läbiviidud juhtumiuuringute tulemused osundavad erisustele nii probleemide mastaabis kui ka iseloomus. Maalistes väikevaldades esineb – Rõuge juhtumi näitel – tõsisaid õigusrikkumisi harva. Põhilised turvalisuse probleemid on seotud sissemurdmistega, vargustega ja vandalismiga ning ennetustöös saadakse keskenduda noorte positiivsele kaasamisele ja kasvatamisele. Koolikiusamine on vähe levinud ning kuigi narkootikumid on jõudnud ka põhikooli õpilasteni, siis oluliseks probleemiks ei ole (veel) kujunenud. Suuremates linnades on – Pärnu linna näitel – väljakutsed palju tõsisemad: turvatunde puudumine avalikus ruumis, linna avalikes kohtades viibivad agressiivselt käituvad noortekambad, noorte võimetus sattuda kuritegelikesse rühmadesse. Läbivateks väljakutseteks Eesti KOV-üksustes on alkoholiga seonduvad probleemid, toimetulekuraskustes pered noorte kasvukeskkonnana ning hariduslike erivajadustega lapsed koolides ja lasteaedades.

Lisaks probleemide olemasolule on kuriteoennetuse tähtsustamiseks ühiskonnas vajalik probleemide tunnetamine. Kõige vahetumalt toimub see seoses konkreetsete oluliste õigusrikkumistega kogukonnas. Selline akuutsetele probleemidele reageerimine ei paku tavapäraselt, vähemalt nii osutavad juhtumiuuringus kogutud tõendid, siiski jätkusuutlikku lahendust, ning tegevused „vajuvad mingil ajal ära“.

Eesmärgiks peaks olema kohaliku kuriteokeskkonna ja kogukonna turvalisuse olukorrast lähtuv pikaajaline strateegiline vaade probleemidele ja nende põhjustele, mis tugineb kuriteoennetuse avarale kontseptsioonile. Suur osa kuriteoennetusest (sh laste ja noortega seotu) on olemuslikult pikaajaline nii tulemuste kui ka mõjude poolest. Üldjuhul jõuavad statistilised andmed olukorra muutumisest kohalikesse arengudokumentidesse. Keerulisem on seis aga kvalitatiivsete andmetega ja andmete tõlgendamisega. Kohaliku omavalitsuse ametnikud ja spetsialistid (nt. õpetaja, noorsootöötaja, sotsiaaltöötaja), aga ka teised huvipooled kohalikus kogukonnas, näevad probleeme eelkõige oma töö spetsiifikast lähtuvalt. **Tervikliku vaate loomiseks on vajalik tuua need erinevad probleemitunnused tasakaalustatud moel kokku. See on võimalik läbi koostöö ja võrgustumise ning eeldab kogukonna laiapõhjalist kaasatust kuriteoennetusliku tegevuse kavandamisesse.** Välisriikide kogemusele tuginedes on kõige keerukam jõuda probleemide tunnetamiselt nende põhjuste mõistmiseni, millele aga tõhus poliitika peab tuginema. Oluline komponent turvalisuse ja kuritegevuse olukorra ning kuriteoennetusliku tegevuse vahel on **regulaarne olukorra seire, analüüs (trendid, põhjused, võrdlus), probleemide ja arenguvajaduste mõtestamine ning selle alusel nõ kogukondliku tellimuse sõnastamine arengukavades.**

6.4. Kuriteoennetuse sihtrühmad, rakendatavad meetmed ja meetmete tõhusus

Kuriteoennetuse teooriast tulenevalt, kus see on defineeritud kui kolme-tasandiline sekkumiste süsteem, saab kuriteoennetuslikku tegevust sihtrühmade ja rakendatavate meetmete valiku mõttes mõista väga laiapõhjalisena. Sellisena on see kajastatud ka korrakaitseaduses ning riiklikes strateegiadokumentides. **Riiklikud programmid, mille kaasfinantseerimisel toimub valdav osa vastavalt sihistatud kohalikest kuriteoennetuslikust tegevusest Eestis, katavad kõik olulisemad sihtrühmad ja meetmerühmad** – lasteaia- ja koolilapsed koolikeskkonnas üldiselt, riskilapsed ja -noored noorsootöö ja huvihariduse süsteemis, riskiperede oskused, lapsevanemate teadlikkus laste riskikäitumisest, lähisuhtevägivalla vastu võitlemine, vanglast vabanenud õigusrikkujad, keskkondlikud planeerimislikud turvalisuse meetmed, kogukondlikud turvalisusvõrgustikud (vt. ka lisa 1). Ka välisriikide kogemus näitab, et muutuvate rõhuasetuste raames on riiklike poliitikate taotluseks anda kohaliku omavalitsuse üksustele võimalusi ja suuniseid tegelemaks kuriteoennetusega kõigil kolmel sekkumise tasandil. Rootsi Östergötlandi lääni RegBrå võrgustiku juhtumiuuring, milles kaardistati regiooni kommuunide tegevust, näitab, et vähemalt osades piirkondades, kuid siiski mitte igas kommuunis, on võimalused ka praktilises tegevuses realiseeritud.¹⁰

Teisest küljest on riiklike programmide rahaline maht paratamatult piiratud ning kohalike partnerite huvi ja võimekus programmides osaleda Eestis väga erinev. Seetõttu on üksikute KOV-üksuste, hallatavate asutuste (nt. koolid ja noortekeskused) või kohalike kodanikeühenduste poolt rakendatavate meetmete arv ja valik üldjuhul palju tagasihoidlikum kui programmide poolt loodud põhimõttelised võimalused pakuvad. **Ka kõige laiapõhjalisemad programmid ei hõlma enamust potentsiaalsetest kasusaajatest.** Nii jääb üle 400 lasteaia ning u. 40 kooli kaasava KiVa programmi tegevustest eemale 1/3 lasteaedadest ja tervelt 9/10 koolidest. Seejuures on riik seadnud eesmärgiks, et aastaks 2020 peaksid kõik lasteaiad ja 90% koolidest olema programmi tegevustega seotud. Arvestades universaalse ennetustegevuse definitsiooni järgset üldise katvusega sihtrühma, oleks selline eesmärgipüstitus asjakohane ka teiste olulisemate esmase ennetustegevuse riiklike programmide jaoks. „Riskinoorte toetusprogramm noortekeskustes“, mille tegevusi rakendati kokku 86 noortekeskuse tegevuspiirkonnas, suutis sellest hoolimata katta üksnes 1/3 kõigist Eesti noortekeskustest. Samas võib eeldada, et vajadus vastavate meetmete järele ei ole ülejäänud 2/3 noortekeskuste piirkondades mitte väiksem.

Kohalikul tasandil teostatav ennetustegevus ei piirdu siiski mitte ainult riiklikes kuriteoennetuslikes programmides osalusega. **Olulist osa sellest, mida tehakse hariduse, noorsootöö ja sotsiaalse kaitse valdkonnas, on võimalik näha universaalse ennetustöö osana** ning on sobivatel asjaoludel – näiteks siinse uuringu juhtumiuuringute kontekstis - spetsialistide poolt sellisena ka mõistetud. Kuivõrd tegemist on seadustest tulenevate kohustuslike ülesannetega, siis moodustab lasteaedadest ja üldhariduskoolides läbi viidav õppe-kasvatustöö, noortekeskustes ja huvikoolides pakutavad täiendavad eneseteostusvõimalused noortele, lastekaitse teenused, aga ka näiteks kohaliku omavalitsuse planeerimistegevus, selle territoriaalselt suhteliselt ühetaolise baasi, millele spetsiifilisem ja sihistatum kuriteoennetus saab ja peab tuginema. **Riiklike programmide raames ellu viidavate kuriteoennetuslike**

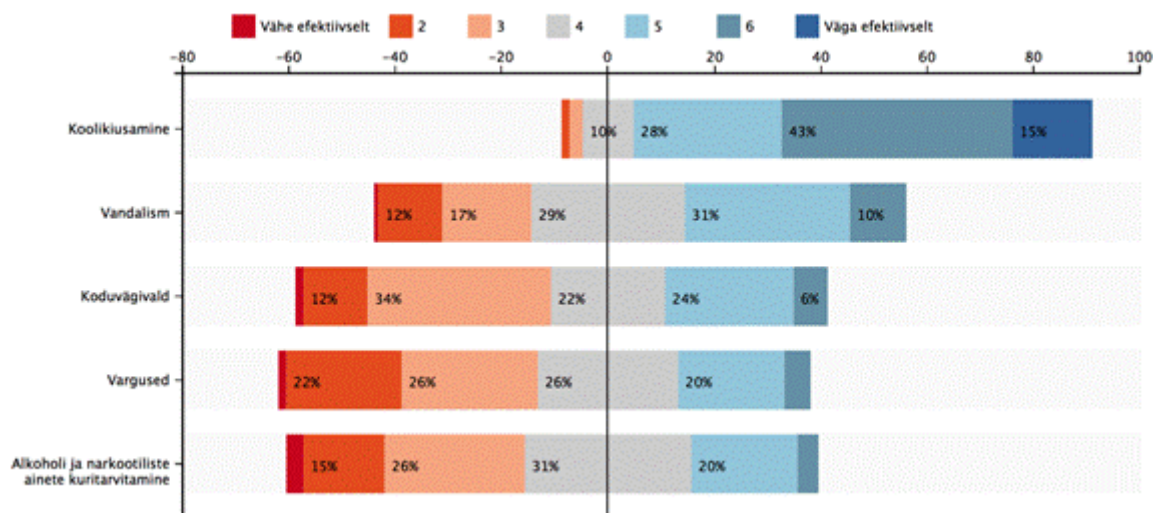
¹⁰ Johansson, K. (2014)

projektide ülesanne on seejuures oluliste uute tegevuste käivitamine ja kohalike spetsialistide mobiliseerimine ja motiveerimine.

Teenust korraldava või osutava spetsialisti vaatepunktist on oluline sidusus nõ kohaliku omavalitsuse põhiülesannete täitmise ning kuriteoennetusliku töö vahel – viimane peab toetama ja olema kooskõlas esimesega. **Samuti on oluline – seda nii kohaliku tasandi tegevuse kui riiklike poliitikate osas – et üldisemad valdkondlikud eesmärgid ning horisontaalsed kuriteoennetuslikud eesmärgid ei oleks omavahel vastuolus.** Näiteks võib hariduspoliitiline eesmärk - lõimida võimalikult suur osa HEV õpilasi tavaklasside õppetöösse - anda tagasilööke kooliturvalisusesse.

Olulisteks teemadeks nii kuriteoennetuse akadeemilistes käsitlustes kui ka (välisriikide) poliitilistes debattides on kuriteoennetuslike meetmete tulemuslikkus, tõhusus ja sellega seotud tegevuse sotsiaalne legitiimsus. Universaalse vastusena kriitikale on suurendatud meetmete tõenduspõhisust¹¹ – ehk siis on läbi viidud standardiseeritud meetodeid hindavaid uuringuid. Samas osundatakse kirjanduses¹² ka sellele, et meetmete tulemuslikkus sõltub viisist, kuidas meedet rakendata, kuriteokeskkonna eripäradest ning probleemide konkreetsest iseloomust. Tõenduspõhisuse paradigma nõrkuseks peetakse, et sellisel moel võidakse kõrvale lükata mitmeid uuenduslikke ja kohalikke olusid arvestavaid ning just seetõttu tõhusaid meetmeid. **Seetõttu ei tohiks välistada ka kohalikest oludest lähtuvalt välja töötatud kogemuspõhiseid meetmeid, mida on kohalikul tasandil rakendatud ning hinnatud praktikute poolt kui toimivaid.**

Eesti KOV üksuste juhtide hinnangud selles osas, kuivõrd tulemuslikult saab olulisi turvalisuse probleeme KOV tegevusega ennetada, on ankeetküsitluse andmete põhjal küllalt skeptilised. Erandina saab tuua koolikiusamise, milles olid positiivsed hoiakud ülekaalus. Samas vandalismi, koduvägivalda, varguste ning alkoholi ja narkootiliste ainete kuritarvitamise ennetuse tõhususse usub alla poole küsitletutest.



Joonis 2. Kui efektiivselt saab erinevaid probleeme lahendada (Allikas: ankeetküsitlus)

¹¹ Wennerström, E. (2013)

¹² Crawford, A. (2008)

Tõhusaimad meetmed kuritegevusega võitlemiseks ning ümbritseva keskkonna turvalisemaks muutmiseks on varasema PPA kohaliku omavalitsuse juhtide küsitluse (PPA, 2013) tulemuste järgi politsei senisest aktiivsem suhtlus kohaliku elanikkonnaga, turvakaamerate laialdasem kasutus ning omaalgatuslike ühenduste loomine, mida kõiki nimetasid u 1/5 juhtidest. Juhtumiuuringute raames läbi viidud intervjuude ja fookusgrupi aruteludes kujunes konsensus selles osas, et **kõige tulemuslikum on probleemide varajane märkamine (juba lasteaiast alates) ning riskinoorte kaasamine huvihariduse ning avatud noorsootöö kaudu**. Samas täiskasvanutele suunatud sotsiaalseid ja kasvatuslikke ennetusmeetmeid hinnati enamasti vähetõhusaks.

Kohaliku omavalitsuse perspektiivist on tõhususe osaks ka võimalus minimeerida kohaliku eelarve kulusid kuriteoennetuslikus tegevuses ehk siis riiklike toetuste olemasolu. Teisest küljest on **riiklike programmide raames ellu viidavate projektide asjakohasuse ning tõhususe üheks praktiliseks hinnanguks kohaliku kogukonna ja võimuorganite poolt projektide abil välja arendatud teenuste osutamine ka peale projekti rahastuse lõppu ning projekti raames loodud võrgustike tegevuse jätkamine**. Positiivseks näiteks on siin Pärnu riskinoorte huviharidusse kaasamise HUKK-AP projekt, milles loodud toetuskeemi rahastamist on linn jätkanud ka peale projekti lõppu – tõsi, pisut vähendatud mahus.

Laiemas vaates **suurendab kohaliku kuriteoennetusliku tegevuse tulemuslikkust tegevuste lõimitus omavahel ning üldisemate KOV ülesannete täitmisega neid täiendades, mille eelduseks on valdkondlike KOV spetsialistide ja kodanikeühenduste esindajate teadlikkus laiemast pildist (lisaks oma valdkondlikule vaatele) ning KOV juhtkonna huvi ja arusaamine**. Arvestada tuleb, et omavalitsusjuhtide jaoks on kuriteoennetus sageli võrdsustatud pigem üldise turvalisuse tagamisega kogukonnas ning avaliku korra kaitsmisega KOV üksuse territooriumil. Kuriteoennetust teadvustatakse probleemipõhiselt ning eelkõige olukorraga tegeleva nähtusena. Kuriteoennetuse rakendamise puhul ei eristata väga selgelt, millistele sihtgruppidele see peaks suunatud olema. Ollakse veendunud, et tähelepanu tuleks pöörata kõigile inimestele, kes kuuluvad kogukonnas potentsiaalsesse riskigruppi ning kellel on sageli indiviidi, perekonna või kohaliku kogukonna tasandil sotsiaalseid probleeme ning kalduvust õigusrikkumisi korda saata. Oluline arengupotentsiaal Eesti jaoks sisaldub **kohaliku tasandi kuriteoennetusliku teadlikkuse territoriaalses ühtlustamises**.

Uuringu tulemusel – seejuures väliskogemusele ja teoreetilisele kirjandusele tuginedes - jõuti arusaamisele, et **KOV üksustele ei ole võimalik teoreetiliselt ette kirjutada sobivat meetmete komplekti**. Kõige selgema toimimismudeli analüüsitud kolmest juhtumist pakub maalise asustusega valdadele Rõuge juhtum, kus ennetustöö põhineb tugevalt nii valitsemise kui kogukonna tasandil väärtustatud noorsootööl, mis on kättesaadav ka vallakeskusest kaugemal. Noorsootöö on üks oluline viis, kuidas noori seotakse kodukoha ja kogukonnaga. Seejuures ei ole otseseks eesmärgiks seatud kuritegevust vähendada. Eesmärgiks on kasvatada täisväärtuslikke kodanikke ja kogukonna liikmeid, kellega aga üsna loomulikult ei käi kokku kuritegelik või süütegelik käitumine. Läbi osaluse noortekeskuse tegevustes õpivad ka kogukonda väljast saabunud lapsed ja noored kogukonna käitumisnorme. Samas toimub noorsootöö raames ka vahetu reageerimine laste ja noorte probleemsele või riskikäitumisele avalikus ruumis. See toimub nii personaalse ühiskondliku kontrolli vormis kui ka tehniliste vahenditega. Personaalse sekkumise abil on probleemseid noori kiiresti kaasatud noortekeskuse töösse ning selle kaudu sotsialiseeritud kogukonda ja tõhusalt maandatud kuritegevuse riske. Sellega on kuritegevuse ennetamise ülesanne kaudselt põimitud igapäevasesse noorsootöösse.

Kohalikul tasandil rakendatavad meetmed peavad lähtuma kohalikul probleemide tunnetusel, seatud eesmärkidel ja prioriteetidel ning arvestama tegevuseks kasutatavate ressursside (sh KOV spetsialistid ja nende kompetentsid; aktiivsed asutuse juhid ja kodanikuühendused) olemasolu. See arusaamine on kohaliku kuriteoennetuse või turvalisuse tegevuskava protsessi tulemuseks (vt osa 5). Küll on aga üldiseks arenguvajaduseks **teadlikkuse ühtlustamine ja suurendamine erinevatest kuriteoennetuslikest meetoditest, mille vahel ühe või teise probleemi olemasolul valida.** Ülevaade sihtrühmade või probleemidega seotud juhtnööridest ning levinumatest meetmetest Eestis on esitatud käesoleva töö lisa 1.

6.5. Kuriteoennetus avaliku ja kohaliku omavalitsuse ülesandena

Kaasaegse kuriteoennetuse teooria üheks keskseks osaks on **mõistmine, et kuritegevuse ja turvalisusega seotud probleemid on sageli kohaliku iseloomuga ning et „kohalikud probleemid nõuavad kohalikke lahendusi“.** See põhimõte on ka eelpool viidatud Euroopa ühtse kuriteoennetuse mudeli¹³ üheks põhielemendiks. **Toimunud on nihe riigi ja politsei ainuvastutuse kontseptsioonilt kohaliku omavalitsuse järjest suurema rolli täitmisele, sh kaasates ka aktiivselt kodanikuühendusi.** Ka Inglismaa ja Rootsi kogemuse ühiseks sõnumiks kuriteoennetusliku tegevuse korraldamisel on kohaliku ja kogukondliku tasandi olulisuse rõhutamine ennetustegevuses. Rootsi valitsuse keske kuriteoennetust käsitleva programmdokumendi „Meie ühine vastutus“¹⁴ lähtekohaks on tõdemus, et ühiskonnas on aja jooksul vahetu mitteformaalne kontroll asendunud formaalse kontrolliga ning lõhe kuritegevuse kohalike põhjuste ja rakendatavate meetmete tsentraliseerituse vahel on kasvanud liiga suureks. Vajalik on senisest enam tegeleda kuritegevust põhjustavate sotsiaalsete probleemidega ning seda kohalikul tasandil, kus konkreetsete probleemid eksisteerivad. Välisriikide kogemusest tuleneb ka arusaamine, et kohaliku tasandi ennetustegevuse tõhususe ja jätkusuutlikkuse tagamiseks tuleb ennetuse koordineerimisel võtmeroll anda kohalikule omavalitsusele.

Kesksete teoreetiliste lähtekohtade ning välisriikide kogemusega kooskõlas rõhutavad mitmed võtmetähtsusega poliitikadokumendid Eestis nii kohaliku omavalitsuse kui ka kogukonna rolli suurendamise vajadust ennetuse korraldamisel ja elluviimisel. Näiteks Eesti riiklik strategiadokument „Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018“ näeb olulise ennetustegevuse põhimõttena, et „süütegude ennetamine peab toimuma eelkõige kohalikul tasandil“. Sama dokument seab kohaliku omavalitsuse ülesandeks vähendada süütegusid soodustavaid tegureid kohalikus kogukonnas ja elukeskkonnas, kaasates selleks senisest aktiivsemalt kohalikku elanikkonda ning era- ja mittetulundussektorit. Ka „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“ ootab kogukonnapõhise turvalisuse mudeli ellu rakendamisel kohaliku omavalitsuse üksustelt valmisolekut ja aktiivsust ennetustöösse panustamisel ning vastavasisulise koostöö arendamisel. Ennetustegevusega seotud ülesandeid sidusvaldkondades seavad kohaliku omavalitsuse üksustele ka mitmed teised riiklikud strategiadokumendid nagu näiteks „Vägivalla ennetamise strateegia aastateks 2015–2020“, „Laste ja

¹³ Crawford, A. (2008)

¹⁴ Our Collective Responsibility (1997)

perede arengukava 2012-2020“, „Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020“ ning „Eesti uimastitarvitamise vähendamise poliitika valge raamat“.

Samas on õiguslikus mõttes kuriteoennetus süüteoennetuse laiema mõiste raames Eestis esmajoones riiklik ülesanne. Korrakaitseaduse § 19 määratleb riigi ülesanded süütegude ennetamisel ja nende jaotuse erinevate asutuste lõikes: „Ennetustöid riigi tasandil korraldab Vabariigi Valitsus süüteoennetuse nõukogu ning ministeeriumide ja nende valitsemisalasse kuuluvate asutuste kaudu“. Ka käesoleva uuringu käigus intervjuueeritud eksperdid pidasid riigi keskset rolli kuriteoennetuse korraldamisele valdavalt loomulikuks. Eelkõige nähti riigi ülesandena kuriteoennetuse valdkonna õigusliku regulatsiooni kujundamist, valdkonna üldist süsteemset kavandamist, ja kohati ka (kuriteoalase) statistika koondamist ning uuringute teostamist või nende sihtotstarbelist rahastamist. Riigitasandi rolli määratlemine kuriteoennetuses on sageli seotud antud valdkonna suhtes välja kujunenud arusaamaga, mis eeldab seost ennetustegevuste ja karistusõiguse rakendamise vahel. Samas kaldutakse nõustuma ka väitega, et ennetustöö peaks (teatud süsteemsuse ja järjepidevuse saavutamisel) korralduslikult olema võimalikult vähe tsentraliseeritud ning toimuma peamiselt kohalikus keskkonnas. Hetkel selleks aga õiguslikud eeldused puuduvad. Kuriteoennetuse korraldamine ja ka laiemalt turvalisuse edendamine ei ole Eestis kohaliku omavalitsuse kohustuslikuks ülesandeks.

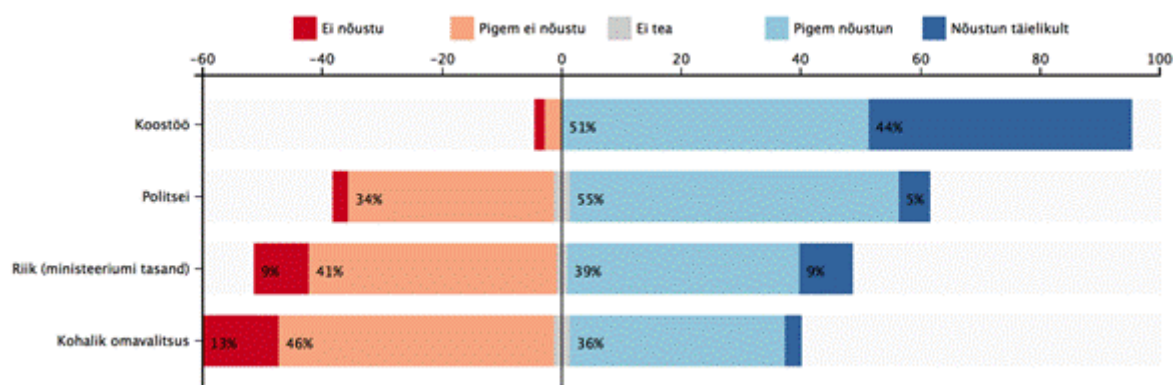
Kohaliku omavalitsuse ülesannete ring on määratletud KOKS § 6. Nendeks on KOKS selle paragrahvi lõigetes 1 ja 2 loetletud teenuste ja teenuseid osutavate asutuste korraldamise ülesanded, aga samuti sama paragrahvi lõike kolm alusel need kohaliku elu küsimused, „mis on talle pandud teiste seadustega“ ja „mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada“. **KOKS § 6 ei sisalda spetsiifilist kuriteoennetuse või turvalisuse tagamise korralduslikku ülesannet**, kuid sätestab KOV pädevuse kuriteoennetuse seisukohast olulistest valdkondades nagu sotsiaalabi, noorsootöö, ruumiline planeerimine, ning ülesanded seoses omavalitsusüksuse omanduses olevate koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, turvakodude ja tervishoiuasutuste ülalpidamise korraldamisel. Lisaks loob KOKS § 53¹ võimaluse „moodustada valla- või linnavalitsuse korrakaitseüksuse või nimetada ametisse korrakaitsega tegeleva ametniku“, kuid ei kohusta selleks. Siseturvalisuse arengukava probleemianalüüsi põhjal ei ole neid võimalusi palju kasutatud, kuna „väiksemates valdades ja linnades napib võimekust tegeleda avaliku korra probleemidega, enamikes omavalitsusüksustes puuduvad korrakaitseametnikud ja korrakaitsekomisjonid“.

Korrakaitseadus küll eeldab kohaliku omavalitsuse süüteoennetusliku tegevuse edendamist, pannes § 20 süüteoennetuse nõukogule ülesande nõustada kohaliku omavalitsuse ennetustööd ning kohustades § 22 rahastada süütegude ennetamist kohaliku omavalitsuse tasandil kohaliku omavalitsuse eelarvest. **Üheselt määratletud süüteoennetuslikku ülesannet omavalitsusüksustele korrakaitseaduses aga määratud ei ole.** Asjakohased muudatused seaduses suurendaksid oluliselt võimalust, et kõikides Eesti KOV üksustes toimuks süsteemne kohaliku tasandi kuriteoennetuslik tegevus (vt. ettepanekuid 5.6).

Mitmeid kuriteoennetusega seotud ülesandeid on pandud omavalitsusüksustele aga teiste seadustega. Laiemad kohaliku omavalitsuse korralduslikud ülesanded hariduse, noorsootöö ja sotsiaalse kaitse valdkondades on kõik suunatud soodsate tingimuste loomiseks elanikkonna edukaks sotsialiseerimiseks ning seega ka kuritegevuse riskide maandamiseks. Lisaks sisaldavad valdkondlikud seadused - põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, lastekaitseadus, alaealise mõjutusvahendite seadus, perekonnaseadus, sotsiaalhoolekande seadus, planeerimisseaduse - ka konkreetsemalt turvalisuse tagamise ja kuritegevuse ennetamisega seotud ülesandeid.

Seadustes sätestatud kuriteoennetuslike ülesannete käsitlemise lõpetuseks on asjakohane osundada, et KOKS § 6 lõige 3 sätestab, et kõik need kohaliku elu küsimustega seotud ülesanded, „mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada“ on kohaliku omavalitsuse pädevuses. **Olulist osa kuriteoennetuslikest ja kohaliku turvalisuse tõstmisega seotud tegevustest võib käsitleda kui kohalike vabatahtlike ülesannete täitmist, mille ulatuse ja täitmise viisides on KOV üksusel lai otsustuspädevus ja -vabadus.**

Mitmed hiljutised KOV ametnike ankeetküsitluse tulemused näitavad, et väga oluline osa valla- ja linnajuhtidest ei pea seda laia otsustusvabadust muude kohaliku elu küsimuste korraldamisel vajalikuks kuriteoennetuse valdkonnas kasutada. Uuringust „Kuriteoennetus ja jätkutugi kohalikul tasandil“¹⁵ selgus, et enamuse (64%) küsitletud KOV üksuste esindajate arvates ei peaks KOV kuriteoennetuses aktiivset rolli võtma. Ka siinse uuringu raames läbi viidud ankeetküsitluse tulemuste järgi leidis üksnes 41% omavalitsusjuhtidest, et (kohaliku) ennetustöö planeerimine ja elluviimine võiks olla kohaliku omavalitsuse ülesanne. Üle poole vastanud juhtidest (60%) arvas, et see peaks olema politsei ülesanne. Kõige suuremat toetust leidis koostöö mudel, kus peamine vastutaja puudub. **Koostööl põhineva mudeli tõhus rakendamine eeldab aga igal juhul osade koostöö partnerite poolt suuremat vastutuse võtmist – sobivaimaks kandidaadiks kohaliku tasandi ennetustöös on nimelt kohalik omavalitsus - ning koostööpõhimõtete ja –reeglite kokku leppimist** (vt. korraldusliku mudeli ettepanekud osas 5).



Joonis 3. Kelle peamine ülesanne on ennetustöö planeerimine ja elluviimine (Allikas: ankeetküsitlus)

Kuriteoennetusliku ja turvalisuse edendamise tegevuste tagasihoidlikku tähtsust teiste kohaliku omavalitsuse ülesannete seas näitab ka vastavate kulude osakaal kohalikes eelarvetes. Korrakaitseadus § 22 lõige 2 sätestab üheselt kohaliku omavalitsuse kohustuse rahastada kohalikku kuriteoennetuslikku tegevust, tingimusel, et selline tegevus toimub - „süütegude ennetamist kohaliku omavalitsuse tasandil rahastatakse kohaliku omavalitsuse eelarvest“. 2014. aasta KOV eelarvearuannete alusel moodustasid politseiga seotud ja muu avaliku korra ja julgeolekuga kulud Eesti KOV üksustes kokku 3,8 miljonit eurot (sh 3,1 miljonit Harjumaal) ehk 0,25% kõigist kuludest. Kuriteoennetuse valdkonnaülese iseloomu tõttu ei kajasta need andmed kohalike omavalitsuse kulusid ennetustegevusele tõenäoliselt täielikult ning need võivad olla „peidetud“ hariduse, vaba aja, tervishoiu, sotsiaalse kaitse ja majanduse kulude alla. Seega on

¹⁵ Luuk, E., Järve, J., Kaska, M. (2014) Kuriteoennetus ja jätkutugi kohalikul tasandil. Tallinn: Eesti Rakendusuuringu Keskus CentAR.

tõenäoline, et kohaliku omavalitsuse rahaline panus kuriteoennetusse – mõistetuna laias tähenduses - on tegelikult oluliselt ulatuslikum. Samas näitavad ka uuringu “Kuriteoennetus ja jätkutugi kohalikul tasandil”¹⁶ küsitluse tulemused, et **KOV sihipärased kulud kuriteoennetusele on ka nende endi juhtide hinnangul (2013. aasta kohta) väga tagasihoidlikud:**

Kahe kolmandiku omavalitsuste kuriteoennetusele tehtud kulutused jäid vahemikku null kuni kaks tuhat eurot. Enamik (37%) KOV-idest märkis, et nende kuriteoennetusega seotud kulutused jäid alla 1000 euro. Viiendik ei ole üldse 2013. aastal kuriteoennetust finantseerinud.

Tagasihoidliku ennetustegevuse rahastamise põhjused seonduvad sageli laiema kontekstiga, kus kuriteoennetus konkureerib teiste kohaliku omavalitsuse ülesannetega ressursside üle, millest olulisemad on kohaliku eelarve vahendid ja sellega seotud KOV ametnike ja spetsialistide tööaeg. Sellise konkurentsi kontekstiks on ühelt poolt seadustes sätestatud ülesannete kohustuslikkus või vabatahtlikkus, aga ka kohaliku kogukonna ja kodanike nõudlus avalike ülesannete täitmiseks, mis omakorda seonduvad turvalisuse ja kuritegevuse olukorraga ühes või teises omavalitsusüksuses. **Olukorras, kus kuritegevus väheneb ning valdav osa elanikkonnast hindab elukeskkonda turvaliseks ning seadusest tulenevad kohustused valdkonda korraldada puuduvad, on piiratud ressursside tingimuses igati loogiline, et kuriteoennetus ja turvalisuse edendamine pälvib vähem tähelepanu ning valikud tehakse kohustuslike ülesannete kasuks.**

Üheks oluliseks Eesti KOV süsteemi üleseks takistuseks kuriteoennetuse korraldamise ja turvalisuse edendamise ülesande täitmisel on KOV üksuste väga erinev suurus ja sellest tulenevad erinevused ülesannete täitmise võimekuses (sh võimalus ametnikel rohkem spetsialiseeruda). Uuringu raames läbi viidud ekspertintervjuudes rõhutati samuti, et kui riik delegeerib või paneb muul moel kuriteoennetusega seotud ülesandeid kohaliku tasandi kanda (ennetussüsteemi mis tahes arendamise faasis), tuleb arvestada KOV üksuste erineva võimekusega määratavaid ülesandeid täita. Kavandatava haldusreformiga soovitakse omavalitsussüsteemi territoriaalset killustatust vähendada ning selle tulemusel: a) suurendada KOV rolli ühiskonnaelu korraldamisel; b) kasvatada omavalitsusorganite kompetentsi ja võimekust kindlustada elanikele kvaliteetsed avalikud teenused; c) tugevdada kohalikku esindus- ja osalusdemokraatiat, pakkudes elanikele suuremaid võimalusi osaleda kohaliku omavalitsemise teostamisel.¹⁷

Haldusreformi territoriaalsete muudatuste aluseks oleva KOV üksuste kriteeriumi - vähemalt 5 tuhat elanikku – seadmisel kaalutleti haldusreformi ekspertkomisjonis olulisemate mastaabiefektidega teenuste (haridus, esmatasandi tervishoiukeskused, hooldekodud) kvaliteetseks osutamiseks vajalikku kliendibaasi ning ametnike töömahust tulenevaid võimalusi tõhusaks spetsialiseerumiseks. **Turvalisuse, korrakaitse ja kuriteoennetuse ülesannete nõudmisi omavalitsusorganite mastaabile ja teenuseid osutavate hallatavate asutuste struktuurile kriteeriumi seadmisel ei kaalutletud ning need valdkonnad jäävad ka peale haldusreformi enamuses omavalitsusüksustes jagatud ametiülesanneteks linna- või vallavalitsustes.** Siiski eeldatakse käesolevas uuringus kohaliku kuriteoennetusliku mudeli vormis (vt. osa 5) tehtud ettepanekutes, et KOV-üksuste haldusvõime reformi tulemusel kasvab ja ühtlustub ning **mudelit juurutatakse reformi järgses olukorras.**

¹⁶ Luuk, E. jt. (2014)

¹⁷ Haldusreformi kontseptsioon (2015) (EELNÕU 17.12.2015)

Arvestades kuriteoennetuse teooria sõnumit, välisriikide kogemusest tulenevaid soovitusi ning poliitikavaldkonna kesketes riiklikes arengudokumentides sõnastatud eesmärgid ja tegevusvajadusi ei ole selline olukord, kus kuriteoennetuslik tegevus kohalikul tasandil ei oma süsteemset iseloomu valdkondliku lõimituse ja territoriaalse katvuse mõttes, siiski rahuldav ning vajalikud on muutused kuriteoennetuse kui avaliku ülesande täitmise mudelis. Vajalikke positiivseid muutusi on kõige lihtsam saavutada kui kuriteoennetuse ja turvalisuse edendamise valdkonda ei lisata teiste KOV valdkondade kõrvale (ja sellisena nendega ressursside pärast konkureerima), vaid seda edendataks kui valdkonnaülest horisontaalset teemat. **Kõige ilmsemana on vajalik kuriteoennetuse ja turvalisuse tagamise kui kohaliku omavalitsuse ülesande õiguslik tugevdamine.** Kuigi haldusreformi kontseptsiooni tasandil ei ole (seni) kavandatud muudatusi KOV ülesannetes, mis oleks otseselt seotud kuriteoennetuse või turvalisusega, on haldusreform sobiv kontekst selliste muudatuste teostamiseks. Vastavad ettepanekud KOKS ja KorS muutmiseks on tehtud alapeatükis 5.6. Samas, nagu ka uuringu raames teostatud juhtumiuuringutes rõhutati, ei taga ülesande sätestamine seaduses veel automaatselt, et selle täitmisega pühendunult tegeletakse. **Vajalik on kujundada eeldused selleks, et kohalikus kogukonnas ja KOV haldusstruktuurides tekiks jagatud arusaamine kuriteoennetuse kontseptsioonist ning sellele tuginev sisemine arusaam lühi- ja pikaajalistest probleemidest ning tegevusvajadustest** (vt. ettepanekud 5.5.). Sellisel moel on parimal viisil võimalik saavutada muudatusi eelkõige nendes KOV-üksustes, kelle juhid töid ankeetküsitluses peamise põhjusena, miks kuriteoennetusega ei tegeleta, välja erialaste teadmiste vähesust (13%) ja ebapiisavat informatsiooni (8%).

Kohaliku tasandi kuriteoennetusliku tegevuse üldise kvaliteedi tõstmise ja ühtlase taseme saavutamise riigis eeldab riikliku suunamise ja toetuse olemasolu. Rootsi kogemus pakub siinkohal toimiva lahendusena riikliku kompetentsi- ja arenduskeskuse mudeli, kes pakub omavalitsusüksustele süsteemset meetodilist abi koos rahalise toetusega. Inglismaa kohalik kuriteoennetuse süsteem on välja kujundatud seadustes sätestatud kohustustele ning lepingulistele suhetele – riigi ja KOV vahel ning avaliku sektori ja eraisikute vahel – tuginedes. **Eesmärgipärane on kasutada Eesti süsteemi üles ehitamisel ja arendamisel kombineeritud lahendust, kus seadustest tulenevaid selgelt tulenevaid kohustusi aitavad täita riiklikud sihtotstarbelised toetusprogrammid muudatuste ellu viimiseks.**

Lisaks organisatorsetele struktuuridele (vt. allpool) on kohaliku tasandi kuriteoennetuse ülesehitamise ja arendamise seisukohalt võtmetähtsusega motiveeriv rahastamise süsteem. Kohaliku omavalitsuse rahalised vahendid moodustuvad maksudest, tuludest kaupade ja teenuste müügist, ning sihtotstarbelistest ja mittesihtotstarbelistest toetustest. Sihtotstarbelised tulud kuriteoennetuse alaseks tegevuseks on üldjuhul seotud eduka osalusega riiklikes ESF ja EMP vahenditest kaasrahastatavates programmides, nagu näiteks „Kogukondliku turvalisuse programm“ või programm „Riskilapsed ja -noored“. Valdavas enamuses KOV üksustes toimub spetsiifiliselt kuriteoennetusliku tegevuse rahastamine käesoleval ajal projektipõhiselt riiklike ja maakondlike programmide raames. Linna- ja vallavalitsuste poolt läbi viidud ennetusprojektide arv on siiski tagasihoidlik. Enam kasutavad programmides avanenud võimalusi mittetulundus- ja erasektori organisatsioonide kõrval KOV hallatavad asutused (esmajoones koolid ja lasteaiad).

Projektipõhise rahastamise juures hindavad intervjueeritud eksperdid positiivseks küljeks eelkõige KOVi initsiatiivist ja aktiivsusest sõltuvaid võimalusi kuriteoennetuse teema arendamisel. Projektipõhise rahastamise nõrgaks kohaks hinnatakse ekspertide poolt aga KOV-ide ebaühtlast suutlikkust edukaid taotlusi kirjutada, inimkapitali rotatsiooni ning rahavoogude järjepidevuse tagamise keerukust. KOV juhid

näevad sellise rahastusmudeli juures ühe puudusena ka tegevuste planeerimise keerukust ja jätkusuutlikkuse tagamiseks finantsvahendite olemasolu garanteerimise probleemsust. Positiivsed juhtumiuuringutest pärit näited ongi sellised, kus projektitoetusi on kasutatud oluliste tegevuste käivitajana, mis praktikas oma vajalikkust tõestavad ning seetõttu leiavad edaspidist rahastamist ka kohaliku omavalitsuse omatulude vahenditest. Peale kuriteoennetuse ja turvalisuse tagamise kui kohaliku omavalitsuse ülesande selgemat määratlemist seadustes peaks **KOV üksustele suunatud riiklike programmide peamine roll olema nimelt võimaluste loomine uute kohalikest vajadustest ja prioriteetidest lähtuvate tegevuste algatamiseks.**

6.6. Kuriteoennetuse ülesande täitmise korraldus kohalikul tasandil

Kaasaegses kuriteoennetuse teoorias on tähtsal kohal kuriteoennetuse ja/või turvalisuse võrgustiku ja partnerluse mõisted. Teoorias eeldatakse, et kohaliku tasandi kuriteoennetus on parimal viisil korraldatud võrgustikena, mis võivad hõlmata nii riigi kui ka KOV institutsioone, kodanikuühendusi, eraettevõtteid ning muid huvigruppe¹⁸. **Selline lähenemine on kooskõlas ka laiemaga poliitikavõrgustike kontseptsiooniga (policy network approach) ühiskonnaelu korraldamisel.** Lähenemise aluseks on muutunud arusaamine ühiskonna ja riigi vahelistest suhetest. Eeldatakse, et puudub range piir nende kahe vahel.¹⁹ Poliitikad ei ole enam ilmtingimata keskvõimu „loominguks“, vaid poliitikate kujundamine (ja ellu viimine) on protsess, mis haarab palju erinevaid avaliku ja erasektori organisatsioone ja huvigruppe.²⁰

Poliitikavõrgustikke võib käsitleda kui „kogumeid formaalsetest institutsionaalsetest ja mitteformaalsetest seostest valitsuse ja muude osapoolte vahel, mis on avalike poliitikate kujundamisel ja ellu viimisel struktureeritud ühiste, kuid pidevalt läbi räägitavate huvide ja veendumuste ümber“.²¹ Kohaliku omavalitsuse kuriteoennetuse mudeli välja töötamisel on olulisim mõiste normatiivne sisu, milles **poliitikavõrgustikke käsitletakse kui poliitikate kujundamise ja elluviimise võimalikku lahendust (üldist meedet)** ning seega ka poliitikate uuendamise või reformi objekte.²² Samas on ilmne, et võrgustiku kui reformi objekti puhul sõltub selle kujundamise ja töös hoidmise tõhustamine valdkonna spetsiifilistest vajadustest ning toimimise aeg-ruumilisest ning õiguslikust kontekstist. Adam Crawford²³ on Euroopa riikide kogemusele tuginedes loetlenud **rida takistusi ja probleeme konkreetselt kohalike kuriteoennetuse võrgustike välja kujundamisel ja tulemuslikul tegutsemisel:**

¹⁸ Gordon, H. (1998). *Crime prevention: Social control, risk and understanding late modernity*. Buckingham: Open University Press.

¹⁹ Börzel, T.A. (1997). *What's So Special About Policy Networks? - An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance*. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 1 (1997) N° 016

²⁰ Mayntz, R. (1994). 'Modernization and the Logic of Interorganizational Networks,' MIPGF Working Paper No. 4, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung

²¹ Rhodes, R. A. W. (2006). 'Policy Network Analysis'. In M. Moran, M. Rein and R. E. Goodin (Eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 423-45.

²² Mayntz, R. (1994)

²³ Crawford, A. (2008)

- Võtmetegijad (tervishoid, haridus, sotsiaalne kaitse) ei soovi sageli osaleda, samas kui teised huvipooled domineerivad prioriteetide seadmisel
- Soovimatus jagada informatsiooni ning usalduse puudumine võrgustikus
- Osaliste konfliktid huvid, prioriteedid ja kultuurilised ootused
- Soov kaitsta (oma) eelarvet
- Võimekuse ja ekspertiisi puudumine
- Liigne mitteformaalsete kontaktide ja võrgustike usaldamine, mis tähendab partnerlusvõrgustiku kokku kukkumist kui võtmeisikud liiguvad edasi
- Erasektori kaasamine on ebaühtlane ning vabatahtliku sektori roll on sageli marginaliseeritud
- Avaliku sektori bürokraatia tõrksus kaasata kohalikke elanikke ja organisatsioone horisontaalseks koostööks.

Hoolimata nimetatud raskustest - mida on oluline arvesse võtta mudeli elluviimisel ja toetavate meetmete kavandamisel - on leitud, et võrgustike haldamine ja juhtimine on võimalik ning parimad võimalused on selleks valitsustel, „kelle ressursid ja unikaalne staatus ühiste huvide esindajana teeb parima kandidaadi võrgustiku juhi (manager) rolli täitmiseks“.²⁴ **Kohaliku tasandi kuriteoennetuse poliitikavõrgustikus on seega parimaks võimalikuks juhiks kohalikud omavalitsused, kelle rolliks oleks „kujundada ja toetada võrgustiku-siseseid tegevusi selliselt, et üle- ja alaesindatuse probleemid saaksid lahenduse ning et huvid oleks selgelt väljendatud ja käsitletud avatud, läbipaistval ja tasakaalustatud moel“.**²⁵ Ka välisriikide kogemus ütleb, et tõhus kohaliku tasandi kuriteoennetus tugineb kohaliku omavalitsuse poolt juhitud formaliseeritud koostööstruktuuril (vt. allpool) ning strateegilisel kaval, mille eesmärgid ja ülesanded lähtuvad kohalikest probleemidest ja vajadustest.

Eesti KOV üksustes **kuriteoennetusele või turvalisusele spetsialiseerunud ametnik üldjuhul puudub** ning vastutus kuriteoennetuse ja turvalisuse valdkonna eest ja osalus valdkonda puudutavate tegevuste kavandamisel ja elluviimisel on jagunenud. KOV juhtide ankeetküsitluse tulemuste põhjal (vt. tabel 1) tunnetab ¾ juhtidest enda üldvastutust ennetustöös. Kaasvastutusega ametnike osakaal on erineva spetsialiseerumisega ametnike rühmades väga sarnane. Juhtide ankeetküsitluse järgi on ligikaudu pooled valdkondlikest ametnikest kaasatud ka ennetustöö kavandamisse. Sotsiaalametnikud, lasteasutuste ning koolide töötajad ning noorsootöötajad on teistest sagedamini osalised ennetustegevuse elluviimisel.

Tabel 1. Töötajate vastutus ennetustööga seonduvate ülesannete eest (Allikas: ankeetküsitlus)

	Üldvastutus (%)	Kaasvastutus (%)	Osalus kavandamisel (%)	Elluviimine (%)
Heakorra eest vastutav ametnik (n=110)	29	61	41	39
Kultuuritöötaja (n=112)	19	62	43	36
Lasteasutuste ja koolide personal (n=112)	29	55	49	69

²⁴ Klijn, E.H. ja Koppenjan, J.F.M (2000) Public Management and Policy Networks. Foundations of a network approach to governance. Public Management Review, Vol 2 (2), 135-158

²⁵ Klijn, E.H. ja Koppenjan, J.F.M (2000)

Noorsootöötaja (n=108)	25	49	49	54
Omavalitsuse juht (n=114)	75	19	48	41
Sotsiaalametnik (n=113)	34	55	58	71
Territoriaalplaneeringu eest vastutav ametnik (n=105)	21	59	50	16
Terviseedendaja (n=99)	17	53	46	34
Muu omavalitsuse ametnik (n=81)	31	56	32	15

Suur osa kohaliku tasandi praktilisest ennetustööst toimub kohaliku omavalitsuse hallatavates asutustes või nende eraõiguslikes lepingupartnerites. **Ennetustöö võtmeorganisatsioonideks on eelkõige koolid, lasteaiad ning huvikoolid. Väga oluline on ka noortekeskuste kasvav roll ennetustegevuses.** Eestis on tänasel päeval üle 200 aktiivselt tegutseva noortekeskuse. Kõige esmasema funktsioonina pakuvad noortekeskused noortele võimalust vabal ajal tasuta koduväliselt erinevate tegevustega tegeleda. Noortekeskuste rolliks on noorte aktiveerimine, nõustamine, suunamine ning vaba aja sisustamine. See töö järgib kuriteoennetuse mõttes varase märkamise printsiipi. Noortekeskus kaldub tihedamini kokku puutuma ka riskilaste ning riskinoortega. Seetõttu on noortekeskused kuriteoennetuse vaatenurgast väga olulised ennetusvõrgustiku partnerid. Võib lisada, et noortekeskuste potentsiaali kuriteoennetuse mõttes hinnatakse ekspertide poolt kõrgemaks pigem väiksemates KOV-üksustes. **Ankeetküsitluse andmete tuginedes hindavad koolide, lasteaegade ja noortekeskuste tööd ennetustegevuses kõrgelt ka kohaliku omavalitsuse juhid. Üksnes politsei tööd hinnatakse kõrgemalt.** See on kooskõlas tõsiasjaga, et kohaliku tasandi kuriteoennetuse analüüsimisel, kavandamisel ja teostamisel on põhivastutus senini olnud politseiorganisatsioonil, kellel on selleks ainsa avaliku sektori struktuurina tagatud ka sihtotstarbeline rahastus.

KOV üksuste seos kuriteoennetuse ning turvalisuse teemal on kõige otsesem piirkonnapolitseinike ning noorsoopolitseinikega. Piirkonnapolitseid ja noorsoopolitseid peamised kontaktid valla- ja linnavalitsuse ametnikkonnas on sotsiaal- ja noorsootöötajatega. Suhtlus on valdavalt probleemsete juhtumite põhine ning olulisel määral omavahelises koostöös planeeritavaid ennetustegevusi välja ei kujundata. KOV juhtidega suheldakse eelkõige üldisema omavalitsuse turvalisuse olukorda puudutava info vahetamiseks. Politsei tihedamad kontaktid ja koostöö kohaliku tasandi kuriteoennetuses on reeglina seotud KOV allasutustega nagu haridusasutused (direktor, huvijuht, sotsiaalpedagoog) ning noortekeskused (noorsootöötaja). Intervjueeritud ekspertide hinnangul on **märkimisväärne probleem selles, et KOV üksuste valmisolek ja motivatsioon koostööd teha on väga erinev.** Kuna koostöö politseiga on väljaspool nende otseseid seadusega sätestatud ülesandeid, siis miski ei survesta KOV üksusel politseiga koostööd tegema.

Kohaliku tasandi kuriteoennetuse süsteemi arendamisel on - arvestades KOV keskset vastutust kohaliku elu küsimuste lahendamisel ning kuriteoennetuse ja turvalisuse tagamise läbi põimitust suure osa KOV ülesannetega – **asjakohane asendada politsei keskne roll ennetustegevuste kavandamisel ja teostamisel kohaliku omavalitsuse keskse rolliga, seejuures säilitades politsei oluline koht kohaliku tasandi kuriteoennetuses.** Ka intervjueeritud ekspertide hinnangul peaks kohaliku tasandi kuriteoennetuse planeerimisel ja teostamisel olema KOV üksuste peamiseks partneriks jätkuvalt politseiorganisatsioon. Oma ennetusplaanide kujundamisel on politseil soovitatav konsulteerida KOV üksustega spetsiifiliste (lisa)tegevuste planeerimisel. Senini on antud praktika toiminud eelkõige aktiivsemate KOV üksuste puhul näiteks läbi kohaliku tasandi turvalisuse komisjonide. Plaanide ja

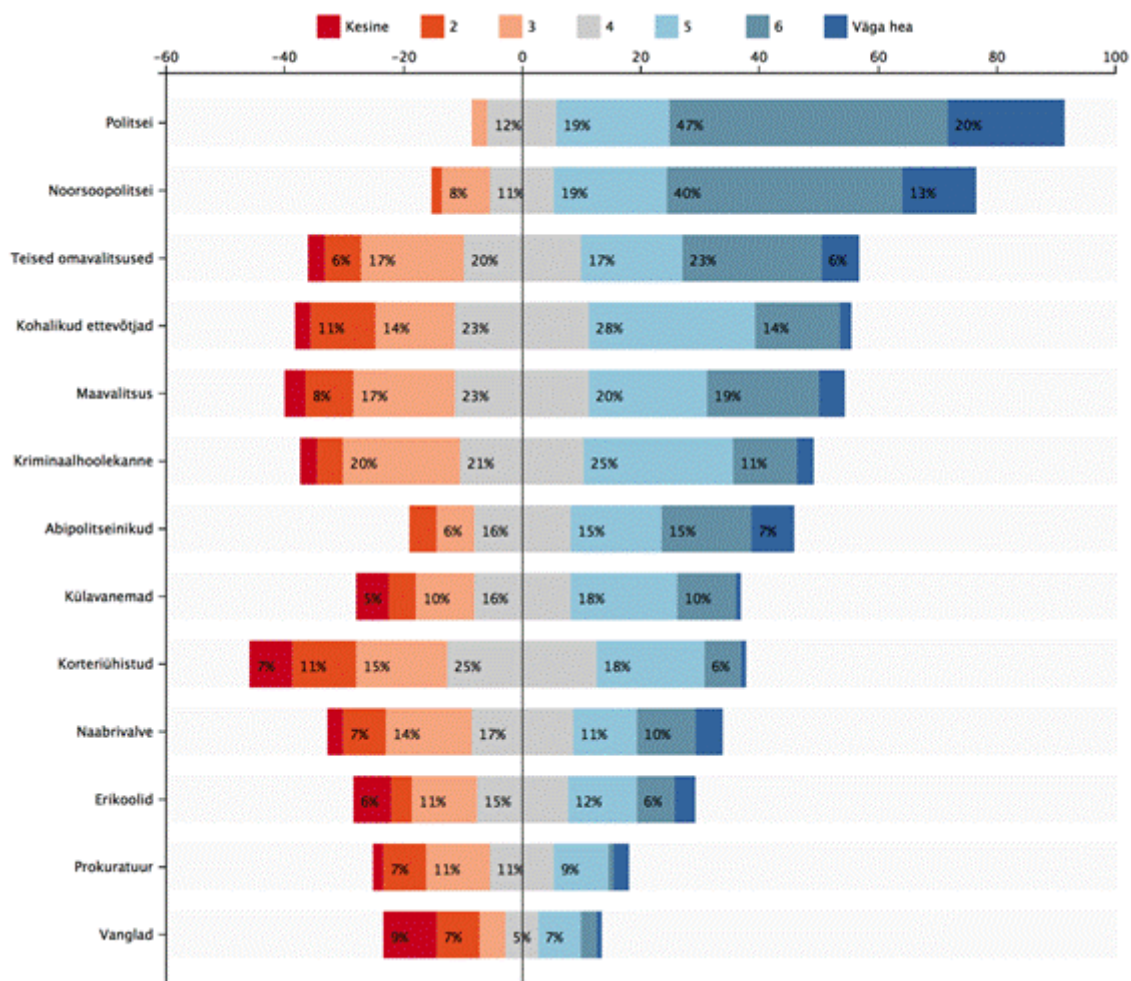
tegevuskavade konsulteerimine ja täpsustamine on oluline KOV ja politsei vahelise koostöö arendamisel. Muuhulgas võimaldab see KOV üksusel olla informeeritud sellest, milliseid ennetustegevuse prioriteete (teatud perioodil) politsei antud piirkonnas omab ning millist rõhuasetust ennetustegevustes oodatakse kohalikult omavalitsuselt.

KOV juhtide ankeetküsitluse andmetel on KOV koostööpartnerite ring lai ning koostööd tehakse väga erinevates valdkondades. Lisaks politseile tehakse kõige enam koostööd maavalitsuse ja teiste omavalitsustega. Samuti kaasatakse protsessidesse kohalikke ettevõtjaid ja külaseltse. Kõige vähem tehakse koostööd vanglate, prokuratuuri, abipolitseinike ja erikoolidega. Teiselt poolt ilmneb andmetest, **et iga üksiku KOV-üksuse koostöövõrgustikust puudub oluline hulk potentsiaalseid koostööpartnereid ning et mitmes olulises ennetustöö koostöövaldkonnas enamuses KOV-üksustes koostööd ei toimu.**

Tabel 2. Millistes valdkondades tehakse koostööd (Allikas: ankeetküsitlus)

n=111	Info jagamine (%)	Kaasamine (%)	Koolitamine (%)	Nõustamine (%)	Toetamine ja rahastamine (%)	Koostöö nendes valdkondades puudub (%)
Abipolitseinikud	37	41	9	8	48	33
Erikoolid	32	22	5	3	17	41
Kohalikud ettevõtjad	58	57	6	14	7	10
Korteriühistud	59	42	6	21	8	20
Kriminaalhoolekanne	54	42	1	12	1	16
Külaseltsid	54	50	7	24	41	19
Külavanemad	43	37	5	19	10	39
Maavalitsus	74	34	22	24	9	5
Naabrivalve	41	32	5	12	9	33
Politsei	83	76	14	25	12	0
Prokuratuur	30	9	2	1	0	62
Teised omavalitsused	70	53	8	14	8	10
Vanglad	28	8	0	1	1	67

Ankeetküsitluse põhjal hindavad KOV juhid parimaks koostööd politseiga, noorsoopolitseiga ja abipolitseinikega. Kõige madalama hinnangu said vanglad ja prokuratuur, ent antud juhul oli tugev seos koostöö toimumise ja hinnangu vahel – kui koostööd ei tehtud, siis oli hinnang madal. Teiste asutuste puhul jagunesid vastused enam-vähem võrdselt, olles kergelt kõrgemate hinnangute poole kaldu.



Joonis 4. Hinnang koostööle (Allikas: ankeetküsitlus)

Koostöö seisu ja arenguvajadusi oluliste turvalisuse valdkonna kodanikuühenduste esindajatega - abipolitseinike, naabrivalve üksuste, külanemate ja -seltsidega ning korteriühistutega - võimaldavad täpsemalt avada uurimuse raames läbi viidud intervjuud.

Abipolitseinike olulisus kohaliku tasandi turvalisuse tagamisel on kasvanud ja sisult laienenud. Abipolitsei rolli mitmekesistumine on nähtav ennetustööle spetsialiseeruvate abipolitseinike, kelle peamine funktsioon on olnud teavitustöö näiteks haridusasutustes, töökollektiivides ja avalikel üritustel, juurdekasvuga viimastel aastatel. **Ennetustööga seotud abipolitseinike kaasamine KOV üksuse süsteemsesse kuriteoennetuse võrgustikku on tingimata vajalik.** Abipolitseinike kaasamine kohaliku tasandi turvalisuse ja ennetustöö komisjonidesse on ekspertide hinnangul siiski mõneti problemaatiline. Eelkõige on probleem seotud sellega, et abipolitseinikud kogukonna tasandil on pigem motiveeritud panustama konkreetsete probleemide lahendamisse ning õigusrikkumiste ärahoidmisega seotud konkreetsetes tegevustes osalemisesse. Samas võib eeldada, et ühenduses ennetustööle spetsialiseeruvate abipolitseinike arvu kasvuga tõuseb ka nende abipolitseinike arv, kes on motiveeritud rääkima kaasa kogukonna turvalisuse üldisema arendamise küsimustes.

Kohalike omavalitsuste senine aktiivsus koostööks naabrivalve piirkondadega on olnud üsna piiratud. KOV ja naabrivalve piirkondade infovahetus on pigem juhuslik, sageli juhtumipõhine ning seondub eelkõige probleemide likvideerimise, mitte nende ennetamisega. Samuti ei ole ekspertide hinnangul kohalikud omavalitsused kuigivõrd suurt aktiivsust üles näidanud naabrivalve piirkondade loomiseks omavalitsuse territooriumile. Naabrivalve piirkondade peamine koostööpartner on olnud politsei. Ka naabrivalve piirkondade omavahelise koostöö arendamine kohaliku omavalitsuse territooriumi piires on seni näidanud, et massilise valmidusega olla ühendatud muudesse kohaliku tasandi kuriteoennetuse võrgustikesse arvestada ei saa. Üldiseks lahenduseks saab olla KOV initsiatiivil naabrivalve sektorivanemate kaasamine kohalikku kuriteoennetuse ja turvalisuse võrgustikku.

Kohaliku tasandi kuriteoennetuses ei saa mööda vaadata ka ennetustöö vajadusest külade tasandil. Seejuures on intervjueritud eksperdid valdavalt seisukohal, et külavanemate ja/või külaseltside juhtide osalemine ennetusvõrgustikes pole tingimata vajalik. Selle põhjusena tuuakse asjaolu, et üksikute külade tasandil tegeletakse eelkõige keskkondliku kuriteoennetusega, mis on kodanike hulgas suuresti motiveeritud perioodiliselt ja probleemipõhiselt. **Külade tasandi märkimisväärse kuriteoennetuse ressursina tuuakse ekspertide poolt esile külaliikumist Kodukant.** Liikumisel on piirkondlikud esindajad, keda on vajadusel võimalik kaasata kohaliku tasandi turvalisuse ja kuriteoennetuse komisjoni. Mitmetes piirkondades on turvalisuse teema võetud liikumise üheks prioriteediks. Seetõttu on Kodukandi liikumine kohati asendamas ka kitsalt turvalisuse tagamisele fokuseeritud naabrivalve piirkondi.

Korteriühistute kui võimalike ennetusvõrgustike partnerite kaasamise osas lähevad ekspertide arvamused lahku. Osad eksperdid on seisukohal, et korteriühistel on oluline roll piirkonna turvalisuse kujundamisel. Teised aga on pigem skeptilised nende võime suhtes toimida ka väljapoole territoriaalse turvalisuse edendamise praktikaid (sh esindada ennetuskomisjonides antud sektorit). Probleemi nähakse samuti selles, et korteriühistud ei ole avatud kogukonnapõhised huvigrupid, neil on suhteliselt kitsas ja sageli isoleeritud roll kuriteoennetuses. Seega on nende kaasamine ennetustöö võrgustikku sõltuv konkreetse paikkonna olukorrast ja vajadustest.

Kokkuvõttes ei ole põhiprobleem Eestis selles, et kuriteoennetusega kohalikul tasandil ei tegeleta, vaid selles, et see on killustunud valdkondlike ametnike ja asutuste vahel selliselt, et ennetustöö terviklikkus kannatab. Koostöö kodanikuühendustega on ebapiisav ja süsteemitu. Adam Crawford poolt sõnastanud ühtse Euroopa kuriteoennetuse mudeli üheks elemendiks on aga nimelt „holistiliste lahenduste pakkumine, mis on probleemist lähtuvad ning mitte defineeritud vastavalt sekkumisvahenditele, mida probleemi lahendamiseks kõige kättesaadavamad organisatsioonid valdavad.“²⁶ Üheks levinumaks viisiks, kuidas seda saavutada, on **erinevates valdkondades tegutsevate kohalike partnerite institutsionaliseeritud eesmärgipärane koostöö.**

Üldistades kohalikul tasandil toimuvat koostööd ja võrgustumist Eestis, saab selle jagada kolme rühma – juhtumipõhine, projektipõhine ning arengu kavandamise raames toimuv. Neid lähenemisi tuleks **täiendada koordineerivate struktuuridega, mis tagaksid koostöö stabiilsuse ja laiapõhjalisuse. Jätkusuutliku kohaliku kuriteoennetuse võtmeküsimus on seega viisis, kuidas organiseerida kuriteoennetuslikku tegevust.** Tuginedes eelnevale kogemusele jõuti näiteks Rootsisis järeldusele, et kodanikuühenduste ja teiste osapoolte huvi säilitamiseks on asjakohane mingit tüüpi lihtsa

²⁶ Crawford, A (2008)

organisatsiooni loomine kohaliku kuriteoennetuse nõukogu vormis. Sellise nõukogu roll peaks olema kontaktpunkti pakkumine isikutele, firmadele ja kodanikuühendustele, kes soovivad panustada turvalisusesse. Kohalike kuriteoennetuse nõukogude ülesannetena nähakse:

- kuriteoennetuse strateegilise kava kujundamist, mis sisaldab lühi- ja pikaajalisi eesmärke ja meetmeid nende saavutamiseks;
- praktilise tegevuskava koostamist, vähendamaks kuritegelikku elustiili haaratud isikute arvu, kuritegude võimalusi ning retsidiivsete kurjategijate kuritegelikku aktiivsust;
- kuriteoennetuse teadvustamist tõstvate tegevuste läbiviimist kogukonnas;
- erinevate kohalike initsiatiivide ja meetmete koordineerimist;
- infovahetuse tagamist huvipoolte vahel;
- rakendatud meetmete jätkutegevusi ja hindamist.

Kohalikud kuriteoennetuse nõukogud ei ole Rootsis seadusest tulenevalt kohustuslikud, kuid riiklike suuniste ja toetuste abil ning kohalike probleemide lahendamiseks lähtuvalt oli 2013. aasta seisuga 88% kommuunides ja suurlinnade linnaosades oma nõukogu loodud.²⁷ Seejuures 2/3 nõukogudest alluvad otse kommuunivalitsusele. Lisaks nimetatud nõukogule tehakse kuriteoennetuslikku tegevust Rootsis ka teistes koostöövormides – nt. tervisenõukogudes, kogukonna turvalisuse nõukogudes, uimastitarbimise ennetamise nõukogudes.²⁸ Sagedasemateks probleemideks nende kõigi puhul on ressursside puudus ja kesine panustamine või pühendumus nii kommuunide, politsei kui kodanikkonna seas. Sellega kaasneb nõukogude legitiimsuse vähenemine. Kauem eksisteerinud nõukogud üldjuhul toimivad paremini – rohkem on probleemide kaardistamisi, ennetustöö programme ja tegevuskavasid, konkreetseid meetmeid ja tegevuste hindamist. Jätkuvat riigi abi peetakse oluliseks eelduseks, et kohalikud nõukogud suudaksid tulemuslikult tegutseda.

Inglismaal on kogukonna turvalisuse partnerluskogu (enne 2010. aastat kuritegevuse ja korrariikumiste vähendamise partnerluskogud) loomine kohaliku omavalitsuse jaoks kohustuslik ülesanne. Algselt oli partnerluskogude liikmeteks üksnes KOV ja politsei esindajad, kuid liikmeskond on laienenud ja sinna on kaasatud ka teisi huvipooli nagu näiteks noorsootöö asutuste ja tervishoiunõukogude esindajaid, pääste- ja kriminaalhooldusametnikke. Seal võetakse vastu olulisemad kohaliku tasandi otsuseid, kuidas võidelda kuritegevusega. Partnerluskogu koostab piirkonna kuritegevuse vähendamise strateegia. Ka Inglismaal on partnerluskogude tööd iseloomustanud mitmed probleemid nagu näiteks raskused kõigi oluliste osapoolte (nt sotsiaal- ja noorsootöö teenistuste) esindajate kaasamisega; võimetus või tahtmatus jagada omavahel andmeid; partnerluste kvaliteet sõltub tugevalt juhtidest ning ka tegevuste vähenemine tõenduspoohisus.

Siinse uurimuse tarbeks küsitletud eksperdid olid enamalt jaolt ühisel seisukohal selles, et kohaliku omavalitsuse initsiatiivil loodava kuriteoennetuse valdkonda **koordineeriva struktuuri** loomine võiks olla vajalik eelkõige suuremates omavalitsustes. Seejuures märgitakse, et selle **tegevus peaks enamikes Eesti omavalitsustes hõlmama pigem laiemat turvalisuse tagamise valdkonda**. Samas ei omata selget ettekujutust, millisel kujul sellised struktuurid peaksid töötama, millised ametkonnad, huvigrupid ja mis põhjustel peaksid nendes esindatud olema ning millise töörežiimi ja ülesannetega need peaksid töötama.

²⁷ Wennerström, E. (2013)

²⁸ Gustafsson, C. ja Hollari, S. (2005). On the right track. A Survey of Sweden's Local Crime Prevention Councils English summary. Ett steg på väg. Kartläggning av de lokala brottsförebyggande råden, report No. 2005:15.

Intervjueeritavate ettepanekud KOV tasandi kuriteoennetuse teemaga tegeleva ühisinstituutsiooni osas piirdusid seetõttu paljuski olemasolevate instituutsioonide töö efektiivsuse hindamisega. Kõige levinumaks, ja mitmetes suuremates omavalitsustes ka tänasel päeval toimivaks kuritegevuse probleemidega tegelevaks instituutsiooniks on erinevaid kohalikke huvigruppe ja politsei- ning päästevaldkonna esindajaid hõlmav KOV komisjon. Üldjuhul nimetatakse seda instituutsiooni sarnaselt maakondlikule tasandile turvalisuse komisjoniks. Reeglina on initsiatiiv turvalisuse komisjonide moodustamiseks senini tulnud KOV volikogudest. Komisjonide loomine on olnud sageli motiveeritud avaliku ruumi turvalisuse tagamise meetmete rakendamise ja planeerimise (nt turvakaamerate hanke küsimuste aruteludest) vajalikkusest. Komisjoni põhiline ülesanne on olnud seetõttu turvalisuse valdkonna probleemide arutelu ning analüüsiga tegelemine, ning vastava sisendi andmine KOV volikogudele turvalisuse probleemide lahendamiseks. Komisjoni koosseis sõltub sageli omavalitsuse rahvaarvu suuruselt, kuid jääb enamasti 10-16 liikme vahele. Ekspertid on avaldatud arvamust, et selline liikmete arv võiks olla ka muul kujul või muul põhimõttel moodustatava kuriteoennetuse teemaga tegeleva juhtimisstruktuuri puhul optimaalne. Suurema arvu liikmete puhul, nagu ekspertide kogemus on näidanud, kaldub komisjoni töö piirduma vaid info jagamisega ja selle vastuvõtmisega erinevatelt kaasatud osapooltelt. Mitmed eksperdid on seisukohal, et kohaliku tasandi kuriteoennetuse ja/või turvalisuse komisjoni moodustamine peaks olema seotud KOV rahvaarvuga. Arvatakse, et kui omavalitsuste suurus on vähemalt 5 000 elanikku, siis turvalisuse komisjon võiks olla igas omavalitsuses. Kavandatava haldusreformi järgselt peaksid valdav osa Eesti KOV üksustest vastama sellele tingimusele ning ülejäänud olema lähedased sellele.

Lisaks komisjoni moodustamise üldistele kriteeriumitele on oluline ka see, kuidas täita turvalisuse komisjoni töö sisuga. Praegu on mitmetes omavalitsustes turvalisuse või korrakaitse komisjonide töö hääbunud, kuna pole/ei leita piisavalt probleeme või teemasid, mis motiveeriks komisjonis osalejaid aktiivselt kaasa lööma ja teema arengusse panustama. See on koht, kus KOV üksustel on vaja riigi poolset meetodilist ja analüütilist suunamist, tõstmaks ametnike arusaamist kuriteoennetuse universaalsest olemusest ning kuritegevuse sotsiaalsetest põhjustest.

Kohalikul tasandil võivad eksisteerida ka terviseedenduse nõukogud või komisjonid, mille tegevusalasse kuulub muuhulgas ka kuriteoennetuslikke tegevusi. Ehkki kuriteoennetuslikul ja terviseedenduslikul tegevusel on oluline ühisosa (nt alkoholi- ja narkootikumide tarvitamise vastane selgitustöö, ohutusalasel koolitused, vägivalda ennetamine jms), ei ole sisulises mõttes tegemist kattuvate teemavaldkondadega. Arvestades lisaks siinses töös tehtavat ettepanekut käsitleda kuriteoennetust laiemas turvalisuse tagamise kohaliku tasandi poliitika osana, et ole neid mõistlik ka koostööstruktuuride tasandil käsitleda mitte teineteist asendavatena, vaid teineteist täiendavatena – vajadusel selleks terviseedenduse nõukogud terviseedenduse ja turvalisuse komisjonideks reorganiseerides.

Lisaks mitmetele kuriteoennetuse teemaga seotud kohaliku tasandi komisjonidele, toimivad valdavas osas KOV üksustes politsei eestvedamisel vähemalt kord aastas sellised nõupidamised, kus tutvustatakse politseitööd ning lahatakse ka kuritegevuse ja ohutuse teemaga seotud probleeme kohalikus elukeskkonnas. Intervjueeritud ekspertide hinnangul nende kohtumiste otsene formaalne sidumine kuriteoennetuse komisjoni tööga ei ole tingimata vajalik.

Kokkuvõtvalt tuleneb koordineeriva komisjoni ja seda täiendava võrgustikupõhise koostöö suunamise vajadus kohaliku omavalitsuse ennetustegevuse jätkusuutlikkuse parandamise ja territoriaalse ühtlustamise eesmärkidest. Vabatahtliku ülesandena sõltub kuriteoennetus suures osas inimeste (ametnike, spetsialistide, asutuste töötajate) personaalsest initsiatiivist ja probleemitunnetusest. See on

erinevates KOV üksustes, sageli tulenevalt juhtumisstruktuuride puudusest või nõrkusest, väga erinev. Kiirete valitsemiskultuuriliste muutuste saavutamiseks on eeldatavalt vajalik ka tõuge seadusandlikul tasemel.

Teemakäsitleluse lõpetuseks on oluline lisada, et mitmed siinse uuringu raames intervjueritud eksperdid tõstatisid üles probleemi erinevate komisjonide töö ja eesmärkide kattumisest. Sageli on keeruline otsustada, millistes komisjonides, milliste ülesannetega ja kes peaksid osalema. Mis tahes (kattuvaid) temaatilisi komisjone on nii kohalikul kui ka maakondlikul tasandil liiga palju. Nendes osalemiseks ei jätku muuhulgas ka KOV üksustel sageli piisavalt inimressurssi ja motivatsiooni. See oht on selgesti nähtav ka kuriteoennetuse teema puhul. Arvestades Eesti KOV üksuste suhtelist väiksust võrdluses näiteks Rootsi ja Inglismaaga tuleb kahtlemata esitada küsimus tegevust toetavate organisatoorse lahenduste mõistliku halduskoormuse kohta. Eesmärk ja soovitus ei ole ilmingimata uute koostööstruktuuride loomine, juhul kui teemat saab samaväärselt käsitleda ka juba olemasolevas komisjonis vajadusel selle temaatilist fookust kohendades, ega täiendava ametniku palkamine koordineerivaks tööks (vt. mudel pt 5). Oluline on ülesande ökonoomne ja tulemuslik täitmine.

6.7. Kuriteoennetusliku tegevuse kavandamine

Uuringu raames kaardistatud välisriikide kogemus osundab, et valdkondlik arengukava on kohaliku kuriteoennetuse ülesande täitmise oluliseks osaks. Rootsis on kohaliku kuriteoennetuse nõukogule määratud ülesandeks vastu võtta kuriteoennetuse strateegiline kava, mis sisaldab lühi- ja pikaajalisi eesmärke ja meetmeid. Inglismaal koostavad kogukonna turvalisuse partnerluskogud piirkonna kuritegevuse vähendamise strateegia.

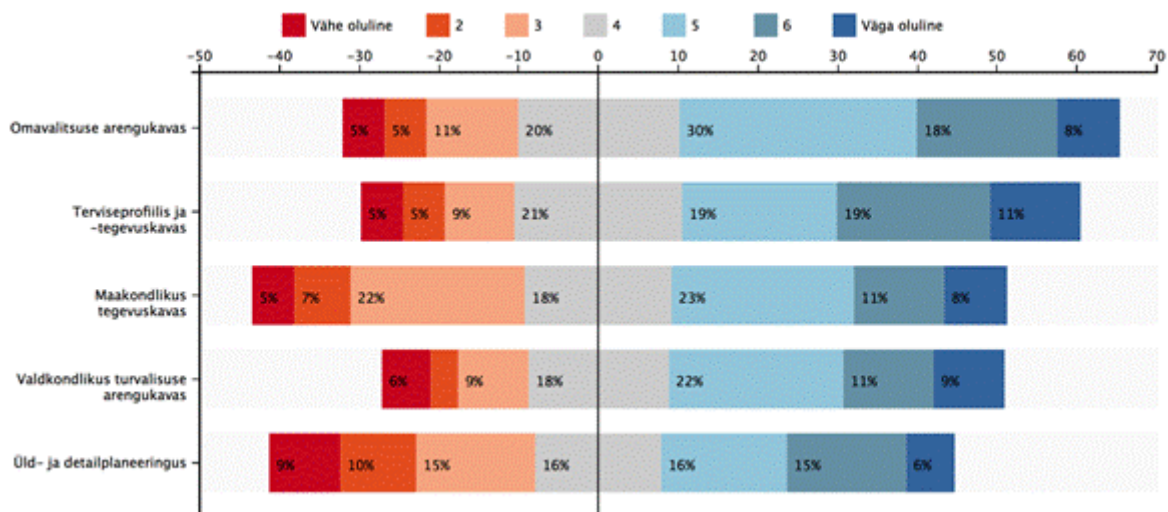
Eesti seadusandluses valdkondlike strateegiliste arengudokumentide olemasolu kohustust üldpõhimõttena ei määrata. Küll sisaldab KOKS § 37 lõige 1 valla või linna arengukava olemasolu kohustuse. Vastaval lõikele 2 esitatakse valla või linna kohta koostatud arengukavas vähemalt:

- 1) majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalised suundumused ja vajadused;
- 2) probleemide ja võimaluste hetkeolukorra analüüs tegevusvaldkondade lõikes;
- 3) tegevusvaldkondade strateegilised eesmärgid koos taotletava mõjuga arengukava perioodi lõpuni;
- 4) strateegiliste eesmärkide täitmiseks vajalikud tegevused arengukava perioodi lõpuni.

Sama paragrahvi lõike 3 punkt 2 annab võimaluse täiendava arengukava koostamiseks „mõne tegevusvaldkonna arendamiseks“. Arengukava kinnitab määrusega valla- või linnavolikogu. Vastavalt KOKS § 37² kehtestab valla- või linnavolikogu „määrusega arengukava koostamise korra“ (lõige 1), „korraldab avalike arutelude kaudu kõigi huvitatud isikute kaasamise arengukava ...koostamisse“ (lõige 5) ning „avalikustab arengukava ...eelnoõu valla või linna veebilehel vähemalt kaheks nädalaks“ lõige 6).

Siseturvalisuse arengukavas kavandatakse riigi, KOV ja kodanikuühenduste ühise panustamise tulemusel arendada välja „riiklik tugisüsteem, et suurendada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekust kavandada (kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava osana) ja viia ellu kohalikke siseturvalisuse tegevusi, sealhulgas ennetustööd“.

KOV juhtide ankeetküsitluse järgi sisaldub kuriteoennetus valdava osa KOV-üksuste kohalikes arengudokumentides. Ennetustöö ei kajastunud omavalitsuse arengukavas vaid 3% juhtudest, terviseprofiliis 10% juhtudest, valdkondlikus turvalisuse tegevuskavas 22% juhtudest ning üld- ja detailplaneeringus 14% juhtudest. Juhul, kui ennetustööga seotud tegevused leidsid dokumentides kajastust, siis jagunesid hinnangud ennetustöö kajastuse olulisusest skaalal suhteliselt võrdselt (vt. joonis 5).



Joonis 5. Ennetustöö kajastuse olulisus erinevates dokumentides (Allikas: ankeetküsitlus)

Uuringu käigus intervjueeritud ekspertide ja praktikute seisukohad ennetuse kavandamise olulisuse ning viiside osas ei ole reeglina ülemäära entusiastlikud. Üldjuhul ei nähta kuriteoennetust paljude KOV üksuste jaoks piisavalt “suure teemana”, et süsteemne, ettevaatav planeerimine ning ka vastavate valdkondlike arengudokumentide ja tegevuskavade koostamine oleks põhjendatud. Osad intervjueeritud eksperdid avaldasid arvamust, et kohaliku tasandi kuriteoennetuse alla kuuluvate tegevuste kavandamisega tegelevad kaudselt siiski kõik Eesti omavalitsused. Eelkõige teevad nad seda läbi kogukonna turvalisuse tagamise või õigusrikkumiste (ennetamisega) seonduvate valdkondade (nt sotsiaalse ja noorsootöö, liiklusohutus) kavandamise. Mõnede intervjueeritud allikate hinnangul võiks enamikes KOV üksustes kuriteoennetuse kavandamine olla osa üldisest KOV arengu kavandamisest. Seetõttu eraldi turvalisuse või kuriteoennetuse kava või strateegiat pole nende hinnangul tingimata mõistlik koostada.

Mitmed intervjueeritud eksperdid olid seisukohal, et kuriteoennetuse planeerimine võiks olla palju tihedamini seostatud terviseedenduse kavandamisega. Paljuski on terviseedenduse seostamine kuriteoennetusega tulenev sellest, et kohaliku omavalitsuse territooriumil toimuva kuritegevuse üldine statistiline ülevaade ning mõnikord ka kuriteoennetuse üldised tegevussuunad on osaliselt kajastatud KOV terviseprofiliides. Ehkki terviseprofiliide loomiseks on olemas konkreetsed juhised, ning üldjuhul ka arvestatava taseme detailsusega ja mitmekesiseid tunnuseid ning perioode hõlmavad andmed, kajastavad terviseprofiliid kuritegevuse olukorda ja prioriteete sageli väga pealiskaudselt. Ka ei ole terviseprofiliid koostatud kõigis Eesti KOV üksustes. **Põhimõtteliselt võiks terviseedendusliku ja kuriteoennetusliku tegevuse kavandamine kohalikul tasandil olla omavahel tihedalt lõimitud, kuid sarnaselt koostööststruktuuride osas tehtud ettepanekule, tuleks sellisel juhul neid valdkondi käsitleda teineteist**

täiendavatena. Selleks, et kuriteoennetuse ja turvalisuse teema ei jääks profiilis teisejärguliseks on asjakohane selle ümber nimetamine tervise- ja turvalisusprofiiliks, koos muutuvate rõhuasetustega dokumendi sisus.

Juhtumiuuringusse kaasatud kolm omavalitsusüksust kasutasid kõik erinevaid võimalusi, millises vormis kuriteoennetust ja turvalisust kohalikes arengudokumentides kajastada. Rõuge vallas on teema piisavalt detailselt käsitletud valla arengukavas - lisaks turvalisuse alapeatükile kavandatakse asjakohaseid tegevusi ka sotsiaalhoolekande ja tervise valdkonna all. Projekti „Hooliv kogukond“ raames välja töötatud Rõuge valla hooliva kogukonna strateegia sisaldab ideid turvalisuse tõstmiseks ja elanikkonna alkoholi tarbimise vähendamiseks. Rapla vallas täiendavad ja täpsustavad valla arengukavas määratletud ennetustegevuse eesmärgid ja tegevussuundi Rapla valla sotsiaalhoolekande ja tervise valdkondlik arengukava aastani 2025 ning Rapla valla terviseprofiili tegevuskava 2014-2017. Laste ja noorte varase märkamise projekti raames koostati ja lepiti kokku ka väga detailne tegevuskava (2013-2014). Valla üldplaneering sisaldab eraldi kuritegevuseriskide ennetamise peatükki. Pärnu linna arengukava kajastab turvalisust väga üldises võtmes. Konkreetsemad eesmärgid on seatud ja tegevused kavandatud kahes valdkondlikus arengukavas - Pärnu linna sotsiaalhoolekande arengukava aastani 2025 ja Pärnu linna haridusvaldkonna arengukava 2013 – 2025. Varasematel aastatel on koostatud ja vastu võetud ka kitsamaid valdkondlikke arengudokumente, kuid neid ei ole peale projektide lõpetamist uuendatud.

Juhtumite võrdlusest saab järeldada, et **kuriteoennetuse ja turvalisuse teema käsitlemise sobiv asukoht arengudokumentide hierarhias sõltub lisaks teema tähtsustamisele vallas või linnas olulisel määral kohaliku omavalitsuse suurusest ja sellega seotud keerukusest.** Väiksemates üksustes võib piisav olla teema käsitlemine valla arengukava osana, kuid suuremates üksustes tähendab see paratamatult seda, et teemakäsitlemine jääb väga üldisele tasemele. Igal juhul puudub vajadus KOV-üksustele ette kirjutada, kas kuriteoennetust ja turvalisust käsitletakse üldise arengukava osana, mingis laiemas valdkondlikus arengukavas või koostatakse temaatiline arengukava. Vormist olulisem on see, et kohalik kuriteoennetuse ja turvalisuspoliitika oleks terviklikuna ja valdkonnaülesena läbi mõeldud nii probleemide, eesmärkide, prioriteetide kui ka lahenduste mõttes (vt. ettepanekuid pt 5.5).

7. KOHALIKU KURITEOENNETUSE KORRALDUSLIK MUDEL

Kohaliku kuriteoennetuse korraldusliku mudeli osaks on viis omavahel seotud osalahendust:

- Kohaliku omavalitsuse kuriteoennetuse käsitus asjakohases formaalses koostööstruktuuris (komisjonis)
- Kohalik kuriteoennetuse võrgustik
- Kohalikke koordinaatoreid ühendav maakondlik tugivõrgustik
- Kuriteoennetuse ametiülesandega KOV spetsialist - koordinaator
- Kuriteoennetuse käsitus arengudokumentides (sh nt kuritegevuse ennetamise tegevuskava)

Iga lahenduse osas sisaldab mudel:

- lahenduste elluviimise peamiste valikuvõimaluste määratlemist ja analüüsi,
- konkreetseid ettepanekuid eelistatud lahenduste osas.

Mudel esitab nõ maksimumlahenduse korralduslikest võimalustest ja vajadustest, mille asjakohasust peab iga kohaliku omavalitsuse üksus kohalikest oludest lähtuvalt hindama. Mudeli eesmärk on luua eeldused kuriteoennetuse ja turvalisuse valdkonna kohalike poliitikate välja kujunemiseks ja jätkusuutlikuks uuenemiseks igas Eesti kohaliku omavalitsuse üksuses. Lisaks sellele sisaldab mudel lahenduste elluviimist toetavaid üldisi riiklikke meetmeid, sh kohaliku kuriteoennetuse õiguslikku määratlust KOV ülesandena.

7.1. Kohaliku omavalitsuse kuriteoennetusega tegelev komisjon

Kohaliku kuriteoennetuse poliitika institutsionaliseerimisel laiapõhjalise poliitikana on mõistlik KOV ja teisi olulisemaid kohalikke huvipooli ühendava struktuuri loomine või olemasolevate struktuuride kasutamine. Valdcondliku kaasava tööorganina rakendatakse Eestis linna- või vallavalitsuse korraldusega loodavaid alatisi komisjone (võivad kanda ka nõukogu nime), mille põhimääruse kinnitab linna- või vallavalitsus. Põhimääruses sätestatakse komisjoni ülesanded, koosseis ja töökorraldus.

Kuriteoennetuse käsitlemisel sellises komisjonis on põhimõtteliselt võimalik valida kolme lahenduse vahel, mis erinevad komisjoni töö fookuseerituse poolest:

- Kuriteoennetuse komisjon;
- Turvalisuse komisjon või turvalisusnõukogu;
- Tervise edendamise komisjon või tervisenõukogu, mis tegeleks ka turvalisuse valdkonnaga (tervise ja turvalisuse komisjon).

Optimaalseima lahenduse määratlemisel tuleks kaalutleda valikut lähtudes KOV-üksuse suurusest ja seega ka võimalike huvipoolte, teemade ja küsimuste arvust ning kohaliku haldus- ja koostöökultuuri eripärast. Arvestades kohaliku kogukonna ja KOV juhtide üldistatud probleemitunnetust, kujunenud koostööstruktuure, maakondlikku eeskuju ja liigse bürokraatia vältimise eesmärke on **eelistatud kuriteoennetuse käsitlemine turvalisuse komisjonis (või turvalisusnõukogus), st laiema teema osana**. Suuremates linnades, kus probleeme ja olulisi huvipooli on rohkem, võib eesmärgipäraseks osutada ka spetsiaalse kuriteoennetuse komisjoni moodustamine. Kuriteoennetuse käsitlemine tervisenõukogu tegevuse raames on asjakohane väikevaldades, ja seda olukorras kus turvalisusprobleemid on kohalikul tasandil tunnetatud kui väheolulised, näiteks selle tõttu, et kuritegevust ja riskikäitumisega inimesi ongi vähe. Haldusreformi tulemusel moodustuvates suuremates KOV-üksustes on mõistlik seada eesmärgiks eraldi turvalisuse komisjoni asutamine.

Kuriteoennetusega tegeleva komisjoni (edaspidi turvalisusnõukogu) olemasolu on võimalik tagada määrates selle seaduse alusel (KorS) kohaliku omavalitsuse korralduslikuks ülesandeks: „moodustada kohaliku omavalitsuse turvalisusnõukogu“, vajadusel täpsustades nõukogu moodustamise üldisi põhimõtteid, liikmeid ja tegevusi. See on Briti mudeli lahendus. Teiseks võimaluseks on Rootsi mudeli alusel motiveerida kohalike turvalisusnõukogude moodustumist tuginedes riiklikele strateegia-dokumentidele (STAK) riikliku sihtprogrammi (st rahastus, taotlusreeglid ja juhtnõõrid) abil. Kolmas võimalus on see, et kohalikud turvalisusnõukogud moodustatakse kohalikul initsiatiivil ja vormis, mis vastab kohalikele huvidele ja eeldustele. Kuigi Rootsi näide osundab, et ka motiveeriva ja suunava riikliku poliitikaga on võimalik saavutada häid tulemusi (u. 90% KOV üksusi on loonud kuriteoennetuse nõukogu), siis **kogu riiki suhteliselt kiiresti ja ühtlaselt katva lahenduse eelduseks Eestis on seadusest tulenev üldine kohustus**.

Kohaliku turvalisusnõukogu staatus peaks igal juhul olema seotud KOV süsteemiga. Välisriikides samuti levinud mudeli jaoks, kus turvalisusnõukogu moodustatakse politsei eestvedamisel ja koordineerimisel, on paljud Eesti KOV üksused liiga väikesed ka haldusreformi järgselt. Nõukogu töö korraldamine ei saa juba õiguslikult olla piirkonnapolitseainiku ülesandeks, vaid tuleks siduda PPA territoriaalse struktuuriüksusega, mille territoriaalne ulatus jääb aga suuremaks kui enamuse KOV üksuste territoriaalne ulatus. Valitsusväliste huvipoolte poolt loodav koostööstruktuur on mõeldav, kuid see ei suuda institutsionaliseeritust väärtustava valitsemiskultuuriga Eestis asendada KOV üldisema tegevusega ühendatud struktuuri. Kohaliku turvalisusnõukogu tegevuse koordinaatoriks sobib kõige paremini vastavate tööülesannetega ametnik linna- või vallavalitsuses (vt. allpool) ning selle liikmeteks KOV poolt esmajoones valdkondlikud (juhtiv)spetsialistid.

Turvalisusnõukogu koosseis ei tohiks olla ülemäära suur (max 15-20 liiget, optimaalne pigem 10), kuid samas peaks sinna kuuluma kõigi olulisemate kohalike institutsionaalsete huvipoolte esindajad, kelleks on:

- KOV asjakohaseid valdkondi esindavad ametnikud (haridus, noorsootöö, lastekaitse, sotsiaaltöö, planeerimine, turvalisus)
- KOV poliitiline esindaja (volikogu)
- KOV asutuste või lepinguliste partnerite (koolid, noortekeskused, sotsiaalasutused) esindaja(d)
- Piirkonnapolitseinik
- Noortevolikogu esindaja
- Vabatahtlike esindajad (naabrivalve, abipolitseinik, külavanemad)

- Kohalike ettevõtjate esindajad
- Alaealiste komisjoni esindaja (eeldades, et komisjonid on olemas).

Turvalisusnõukogu kui asjatundjate komisjoni peamiste ülesannete hulka kuuluvad:

- Kohalike turvalisuse probleemide „kogumine“, tõstatamine, arutamine ning ettepanekute tegemine linna- või vallavalitsustele, maakondlikele turvalisuse nõukogudele ja PPA piirkondlikele struktuuriüksustele;
- Kuriteoennetuse või turvalisuse tegevuskava koostamine ja monitoorimine;
- Juhtrull kuriteoennetuse käsitlemisel linna- või valla arengukavas (selle koostamise tööühmas);
- Ettepanekute tegemine kohaliku kuriteoennetusega tegeleva võrgustiku (vt. allpool) osalistele oluliste probleemfookuste ja toimivate meetmete osas.

Selleks, et säilitada turvalisusnõukogu tegevuse piisav ajakohasus (nt. seoses esile kerkivate probleemidega) ning pidevus nõukogu liikmete jaoks, on selle soovitatav nõupidamiste arv vähemalt 4 korda aastas.

Lahenduse elluviimist toetav meede:

- Protseduurilised juhtnõõrid turvalisusnõukogu loomiseks ja tegevuse korraldamiseks ning soovitud nõukogu ülesannete osas. Nõukogu põhimääruse täpne sisu on siiski linna- või vallavalitsuse enda pädevuses.

7.2. Kohalik kuriteoennetuse võrgustik

Sarnaselt formaalse koostööstruktuuri (komisjoni või nõukogu) moodustamisele on kohaliku kuriteoennetuse võrgustiku välja arendamisel ja töös hoidmisel esmaseks küsimuseks võrgustiku valdkondlik ulatus – kas mõistlik on kuriteoennetuse teostamine laiemate võrgustike (tervisevõrgustik, turvalisusvõrgustik) raames või taotleda fokuseerituma kohaliku kuriteoennetuse võrgustiku kujunemist. Tulenevalt võrgustiku mitteformaalsest iseloomust ja osaliselt probleemipõhisest toimimisloogikast (vt allpool) on siin – erinevalt institutsionaliseeritud nõukogust - eelistatud viimane variant, mis ei välista aga koostööd teiste eesmärkidelt lähedaste kohalike ja regionaalsete võrgustikega.

Kohaliku kuriteoennetuse võrgustik peaks tuginema huvipoolte võrdsel ja vabatahtlikul koostööl, mida võib tugevdada ühiste eesmärkide deklaratsioonidega või välisriikide eeskujul võrgustiku partnerite formaalsete koostöölepingutega, kas üldiste või konkreetsete probleemide lahendamisele suunatud lepingutega (nt. KOV ja piirkondlik politsei; koolid ja piirkondlik politsei). Selleks, et saavutada kohalike kuriteoennetuse võrgustike üleriigilist või sellele lähedast katvust on asjakohane võrgustike välja arendamise toetus (rahaline, juhtnõõrid ja soovitud) ühendada riikliku sihtprogrammiga (vt. pt 5.6).

Hoolimata vabatahtlikust iseloomust on võrgustiku stabiilse ja jätkusuutliku tegutsemise huvides selle tegevust koordineerida ning olulisemates ühenduslülides ka formaliseerida. Välisriikide kogemusele tuginedes on peamisteks võimalusteks kas KOV või kohalik politsei. Arvestades Eesti kohaliku politsei (st KOV üksuste piires vastutust omava politsei) vähest institutsionaliseeritust – KOV-üksuste väiksusest

tulenevalt on paljudes üksustes politsei esindatud piirkonnapolitseiniku näol – siis ei ole koordineerimise ülesande panemine politseile (st. konkreetsele piirkonnapolitseinikule) hea lahendus (vrd Hollandi kogemus, kus politseil sageli koordineeriv roll). See peaks olema KOV ja täpsemalt KOV kuriteoennetuse spetsialisti tööülesandeks (vt. allpool; vrd. Rootsi mudel).

Kohaliku kuriteoennetuse võrgustik peaks hõlmama võimalikult paljusid huvipooli, kuid huvipoolte aktiveerimine peaks toimuma vastavalt konkreetsetele teemadele, mille kavandamise või käsitlemisega tegeletakse. Samas ei ole tegemist juhtumipõhise võrgustikuga, mis moodustatakse konkreetse juhtumi lahendamiseks, mis samuti on vajalikud, kuid ei asenda pikaajalist võrgustikulist koostööd. **Seega on mõistlik käsitleda kohaliku kuriteoennetuse võrgustikku avatuna, hajusate piiridega ja muutuvana. Kõik partnerid ei pea alati kõigis tegevustes osalema. Oluline on osalus huvidele ja kompetentsidele vastavates temaatilistes tegevustes.** Võrgustikku kaasatavate võimalike partnerite loetelu on järgmine:

- Linna- või vallavalitsus – valdkonna eest vastutav valitsuse liige, sotsiaaltöö spetsialist, lastekaitse ametnik, haridus- ja noorsootöö spetsialist, planeerimisspetsialist
- Linna- või vallavolikogu
- Politsei - piirkonnapolitseinik ja /või noorsoopolitseinik
- Rajaleidja nõustamiskeskus
- Liikumine Kodukant
- Alaealiste komisjon
- Üldhariduskoolid
- Lasteasutused
- Noortekeskused
- Noorteühendused
- Naabrivalve
- Abipolitseinikud
- Külavanemad
- Korteriühistud
- Ettevõtjad
- Kinnisvaraomanikud
- Usuorganisatsioonid
- Heategevusorganisatsioonid
- Turvaettevõtted.

Võrgustiku tegevuse koos hoidmiseks ja tulemuslikuks koostöömiseks on vajalik sõnastada ja kokku leppida üldised koostööreeglid osalusele. Neid üldisi koostööreegleid täiendavad *ad hoc* kokkulepped ja lepingud konkreetsete probleemidega tegelemisel ja projektide elluviimisel. **Täiendavalt annavad võrgustikule tugevust KOV kuriteoennetuse spetsialisti koordineeriv tegevus ning kohaliku turvalisusnõukogu poliitikat kujundav tegevus.** Arvestades ja/või eeldades võimalike KOV kuriteoennetuse ülesandeid täitvate spetsialistide erinevaid kompetentse ja erinevat motivatsiooni on kuriteoennetuse ühtlasema taseme saavutamiseks Eestis mõistlik luua ka maakondlikud koordinatsioonivõrgustikud, kuhu on kaasatud KOV üksuste kuriteoennetust koordineerivad ametnikud ja politsei ennetustöö piirkondlikud spetsialistid (vt. allpool).

Kohaliku kuriteoennetuse võrgustiku põhitegevused on:

- Kuriteoennetusega seotud turvalisusprobleemide märkamine ja tõstatamine turvalisusnõukogus ja avalikus debatis;
- Oma tegevuspädevuses turvalisusprobleemide lahendamine;
- Osalus kohaliku turvalisuse või kuriteoennetuse tegevuskava koostamisel – tegevusvajaduste ja prioriteetide määratlemisel, lahenduste välja pakkumisel;
- Osalus kohaliku turvalisuse tegevuskava tegevuste elluviimisel;
- Osalus riiklike programmide elluviimisel (projektitaotlused ja –tegevused);
- Infovahetus, koosolekud jms.

Lahenduse elluviimist toetav meede:

- Kesksed juhtnõõrid kohaliku kuriteoennetuse võrgustiku loomiseks ja tegevuse korraldamiseks, milles käsitletakse järgmisi teemasid: initsiatiivi võtmine; arusaamine oma rollist võrgustikus, võimekusest ja motivatsioonist osaleda; partnerite kaasamine; koostööle ja teistele partneritele seatud ootuste sõnastamine; ühiste ja erihuvide kaardistamine; hoiakute ja väärtuste muutmine; ühise arusaamise loomine; kokkulepete saavutamine prioriteetidest ja meetmetest; kogemuste jagamine; ühine töö planeerimine; koostöö meetmete elluviimisel.

7.3. Maakondlik kuriteoennetuse tugivõrgustik

Kuivõrd kohaliku tasandi kuriteoennetuse üks teravamaid probleeme Eestis on kuriteoennetusliku tegevuse ja teadlikkuse suur territoriaalne ebaühtlus, siis on asjakohane kaalutleda täiendava KOV koostööstruktuuri loomist maakondlikul tasandil, seda lisaks maavanemate poolt loodud maakondlikele turvalisuse komisjonidele, kuhu kõigi KOV üksuste esindajaid kaasatud ei ole. Turvalisuse tagamise ja kuriteoennetuse temaatika aktuaalsuse hoidmiseks KOV horisontaalse ülesandena võiksid aktiivsemate ja teadlikumate KOV üksuste koordineerivad ametnikud antud struktuuris toimida teistele vähemaktiivsematele motivaatorite ning kogemuste ja teadmise jagajatena. Täna sel päeval on maakonna tasandil ellu kutsutud küll erinevaid kuriteoennetuse valdkonda vähem või rohkem puudutavaid institutsioone (nt turvalisuse nõukogu, tervise nõukogu, osaliselt ka alaealiste komisjon, potentsiaalne temaatiline komisjon OVL baasil jms), kuid nende moodustamise põhimõtted, peamised tegevuse eesmärgid ning kaasatud huvipoolte ring ei ole sobivad kohaliku omavalitsuse üksuste omavahelise valdkondliku koostöö platvormina.

Tulenevalt sisaldab kuriteoennetuse korralduslik mudel kohaliku kuriteoennetusliku tegevuse sisu koordineerimise ja taseme ühtlustamise eesmärgil **üldise lahendusena kohalikke võrgustikke täiendava maakondliku tugivõrgustiku**. Sellise tugivõrgustiku liikmeskonna peaksid moodustama kõigi maakonna KOV üksuste kuriteoennetuse ja turvalisuse koordinaatorid ning politsei maakondliku (või regionaalse) struktuuriüksuse ennetustegevuse ametnik. Eelkõige politsei ülesanne oleks tagada ka selle tugivõrgustiku seostatus maakonna turvalisuse nõukogu tegevusega. Mõned eksperdid on seisukohal, et praegusele, laiemat ohutusvaldkonna temaatikat katvale ning riigiametite, omavalitsusliitude ning kodanikuühenduste esindajate põhisele maakondlikule turvalisuse nõukogule lisanduvat institutsiooni juurde luua pole otstarbekas. Samas pärineb see vaade pigem haldussuutlikematest omavalitsustest, mis hindavad oma toimetulekut kuriteoennetusega tegelemisel pigem positiivselt ning näevad valdkonna arengut eelkõige

ressursside olemasolust sõltuvana. Ja seda nii erinevate huvigruppide, valitsusasutuste kui ka kohalike elanikega koostöö toimimise, vabade finantsvahendite ning ka vastavate kvalifitseeritud ametnike olemasolu või palkamise võimalikkuse osas. Nende omavalitsusüksuste roll tugivõrgustikes olekski eelkõige doonori oma, seda suhetes vähemvõimekamate ja –teadlikumatega.

7.4. Kuriteoennetusega tegelev KOV spetsialist

Selleks, et kohalik kuriteoennetus üldiselt ning asjakohane nõukogu ja võrgustik stabiilselt ja jätkusuutlikult toimiks, on **vajalik kuriteoennetuse korraldamise ülesande määratlemine KOV ametniku ametijuhendi tasandil**. Arvestades tegevusala ja tööülesannete iseloomu, kohaliku omavalitsemise ökonoomsuse printsiipi, ei ole enamuse KOV-üksustes (seda ka haldusreformi järgselt, kus KOV üksuse minimaalne elanike arv on 5 tuhat ning ametnike arv eeldatavalt vähemalt 20) mõistlik täiskohaga kuriteoennetuse või ka kohaliku turvalisuse edendamise ametniku palkamine. Küll on sihipärane tagada ühele ametnikule muude tegevuste kõrval kuriteoennetusel ja turvalisuse edendamisel töökoormus vähemalt 0,2 ametikohta ehk siis 1 päev tööädalas (sellise koormusega kuriteoennetuse valdkonnas töötavad ametnikud näiteks paljudes Rootsi kommunides). Optimaalne töökoormus igas KOV-üksuses sõltub probleemide, huvipoolte ning asjakohaste valitsemisstruktuuride keerukusest. Suuremates linnades tuleb kaaluda ka täiskohaga kohaliku turvalisuse edendamise ametniku ametikoha loomist.

KOV kuriteoennetuse spetsialisti (osalise) ametikoha loomist on võimalik sätestada seaduse tasandil (KorS), kuid siin on küsimus kohaliku iseseisva otsustuspädevuse riives kohalikke asju iseseisvalt korraldada. Lastekaitse seaduse § 17 lõige 2 analoogiat kasutades võib lahenduseks olla kohustus, kus „kohaliku omavalitsuse üksus peab looma tingimused [kuriteoennetusliku töö] tegemiseks eesmärgiga tagada [asjakohaste] ülesannete täitmine“. Teiseks võimaluseks on suunata KOV üksusi ametikoha vajaduse määramiseks KOV põhimääruses läbi riiklike arengudokumentide, asjakohase sihtprogrammi ja soovitude. Mõlemal juhul on lõppväljundiks kuriteoennetuslike tööülesannete kirjeldus ametijuhendis (vt ettepanekud allpool).

Kuivõrd üldjuhul on kohaliku kuriteoennetuse ametiülesanded osalise koormuse mahus, siis on oluline küsimus, millise spetsialisti ametikohaga need liidetakse. Võimalusi on mitmeid – sotsiaal-, haridus-, noorsootöö-, lastekaitse-, korrakaitseametnik – kuid valik nende vahel peaks olema täielikult kohaliku omavalitsuse pädevuses, sõltuvalt kohalikest probleemidest, ametnike personaalsetest kompetentsidest ja KOV haldusstruktuuri üldisest loogikast.

KOV kuriteoennetuse spetsialisti tööülesanded määratakse ametijuhendis ning need peaksid sisaldama järgmist:

- Kohaliku turvalisusnõukogu teenindamine;
- Kohaliku kuriteoennetuse võrgustiku tegevuse koordineerimine – infovahetus, partnerite nõustamine;
- Maakondlike turvalisuse nõukogude kavatsuste, arutelude jms info vahendamine kohaliku turvalisusnõukogu ja -võrgustiku liikmetele (koostöös nt maakondliku OVL'ga, kelle esindaja on üldjuhul maakondlike turvalisuse nõukogude liige);

- Kohaliku omavalitsuse juhtide ja teiste ametnike nõustamine kuriteoennetuslikes küsimustes.

Lahenduste elluviimist toetavad meetmed:

- Soovitused kohaliku kuriteoennetuse spetsialisti ametijuhendi sisu osas: võimalikud ametiülesanded (vt ülal).
- Üldnõuded kuriteoennetuse spetsialisti vajalike kompetentside osas ning nendega seotud täiendkoolituse vajadused.

7.5. Kohaliku kuriteoennetuse tegevuskava

Kohaliku kuriteoennetuse poliitika põhiliseks instrumendiks on asjakohane poliitika- ja arengudokument. Sarnaselt mitmete teiste mudeli osalahendustele on esmaseks küsimuseks sellise tegevuskava temaatiline ulatus. Võimalikud variandid sisaldavad valikut kuriteoennetuse või laiemast turvalisuse tegevuskavast, kuriteoennetuse (jätkuvat) käsitlemist terviseprofiilide raames, või siis kuriteoennetuse (ja turvalisuse) käsitlemist üldise kohaliku arengukava raames (sh. eraldi valdkondliku osana). Iga kohaliku omavalitsuse valdkondliku ülesande jaoks eraldi arengudokumendi koostamine ja vastu võtmine ei pruugi olla kõige parem lahendus KOV-üksuse kui terviku vaatepunktist. See toob endaga kaasa poliitika fragmenteerumise ja sidususe vähenemise, samuti halduskoormuse kasvu. Olulisel määral sõltub mõistlik valik KOV kuriteoennetusega seotud turvalisuse probleemidest ning ennetuse huvipoolte võrgustiku mastaabist ja mitmekesisusest. **Ideaalne lahendus kuriteoennetusliku tegevuse vaatepunktist oleks lahendus, kus kuriteoennetus kui teema leiab käsitlust linna või valla arengukavas koos turvalisuse valdkonnaga ning samuti teiste valdkondade (nt haridus, noorsootöö, linnaruum) ühe aspektina, ning lisaks on turvalisusnõukogu eestvedamisel ja kogu kuriteoennetuse võrgustikku kaasvalt koostatud oluliselt detailsem turvalisuse edendamise tegevuskava. Suurema ja kompleksema linna või valla arengukavas on kuritegevuse ennetamise teemat paratamatult võimalik käsitleda vaid väga üldises võtmes.**

Kuriteoennetuse käsitlemine arengudokumentides võib olla sätestatud valdkondlikus seaduses (KorS) kohaliku kuriteoennetuse ülesannete raames, kuid seda võimalusena. Valdkondlike strateegiliste arengudokumentide olemasolu kohustust Eesti seadusandluses üldpõhimõttena ei määrata. Riigil on võimalus suunata kuriteoennetuse käsitlust kohaliku arengukava raames ja eraldi tegevusvaldkonna arengudokumendina asjakohaste suuniste ja juhtnõõridega, nende elluviimist sihtprogrammi nõuetega motiveerides (vt. allpool). Sisulises mõttes on asjakohane kui turvalisuse edendamise või kuriteoennetuse arengudokumendi koostamisel ning samuti vastava valdkondliku osa koostamisel kohaliku omavalitsuse arengukavas on eestvedajaks kohalik turvalisusnõukogu (linna või valla arengukava töörühma tuumik) ning praktilist tööd korraldab KOV kuriteoennetuse spetsialist.

Selleks, et ka eraldiseisvana koostatud turvalisuse edendamise või kuriteoennetuse arengudokument omaks seadusest tulenevat jõudu, tuleb ka selle koostamisel järgida seadusest tulenevaid nõudeid, mida KOV on õigus laiendada ja täpsustada. Samas on kahtlemata võimalik koostada ka kuriteoennetust käsitlev arengudokument, mis ei oma kohaliku omavalitsuse arengukava staatust KOKS mõttes.

KOKS poolt loodud üldise raamistiku sees ja KOV arengudokumentide menetlemise korda täpsustavana on sihipärane määratleda valdkonna siseselt kuriteoennetuse arengudokumendi (sh juhul kui tegemist on mingi laiemaga arengukava osaga) koostamise, uuendamise ja elluviimise reeglid. Koostamise reeglid sisaldavad:

- Ajaraami seadmine protsessile
- Turvalisusnõukogu roll protsessis;
- Huvipoolte ehk võrgustiku kaasamine, konsultatsioonimehhanismid
- Aruteluprotsessi reeglid – sisend, kaalutlemine, hindamine
- Otsustusprotsessi reeglid
- Otsuste vormistamine ja „üle andmine“ linna- või vallavalitsusele.

Uuendamise reeglid sisaldavad täiendavalt:

- Uuendamise tavapärasest intervalli
- Üles kerkivate probleemide põhise jooksva uuendamise reegleid
- Olemasoleva arengudokumendi sisu käsitlemise laadi (valge leht; kõigi sisuosade uus analüüs, kaalutlemine, hindamine, otsustamine; keskendumine „muutuvkomponentidele“ ja täiendamisele).

Elluviimise reeglid sisaldavad, lisaks KOKS'is tulenevatele arengukava üldistele seostele eelarvestrateegia ja eelarvetega, järgmist:

- Protsessis osalevate ja võrgustikku kuuluvate partnerite vastutuse võtmise vormi
- Tegevuste ühise elluviimise kokkuleppeid (panustamine tööajaga, kaasrahastamise kohustused omavahenditest, fundraising).

Kuriteoennetuse tegevuskava võiks soovituslikult sisaldada järgmist:

1. Turvalisuse ja kuriteoennetuse probleemi- ja ohuanalüüs
 - sisend probleemide ja ohtude osas tuleb eelkõige turvalisusvõrgustike huvipooltelt, aga ka üldisest seiresüsteemist;
 - kohaliku ja välise kuritegevuse eristamine;
 - probleemide ulatuse ja põhjuste analüüs;
 - tegevuse sihtrühmade analüüs;
 - prioriteetsete probleemide ja ohtude määratlemine;
 - võimalike sekkumiste mõjuanalüüs.

Kohalikus kuriteoennetuslikus tegevuses lahendatavate probleemide ring, mille olulisuse kaalutlemisest on asjakohane alustada, sisaldab järgmist: elanikkonna madal turvatunne; avaliku korra häirimine; vargused; vandalism; lähisuhte vägivald; isikuvastased ründed avalikus ruumis; liikluskuriteod - joobes juhtimine; alkoholi- ja narkootikumide tarvitamine alaealiste poolt ja müük neile; koolikiusamine.

Lisaks tuleb turvalisuse hindamisel ja kuriteoennetusliku tegevuse kavandamisel käsitleda rida ohtusid, mis suurendavad õigusrikkumiste riske: sotsiaalse toimetuleku probleemid – (pikaajaline) töötus, madalad sissetulekud, eluasemeprobleemid; alkoholi kuritarvitamine; narkomaania; koolikohustuse mittetäitmine;

halvasti toimivad perekonnad – nõrk vanemlik „supervisioon“ laste üle, vähene nõudlikkus, eelkõige poiste vähene kaasatus perekonna tegevustesse; elamualade sotsiaal-majanduslik segregatsioon.

Täiendavat tähelepanu väärib kuriteoennetuse probleemide ajaline dimensioon, kas tegemist on ajatute probleemidega nagu üldine turvatunne või vahetute probleemidega nagu lärm ja isikuvastased ründed. Paljud probleemid on pidevad ja/või korduvad – lähisuhte vägivald, varguste lained, koolikiusamine. Sotsiaalse ennetuse peamine tegevussuund on lõimitud laste ja noorte kasvatamisele ning tegelevad tulevikuga seotud riskide maandamisega. Sõltuvalt probleemide ajalisest iseloomust on huvipooltel erinev motivatsioon tegutseda.

Välisriikide kogemusele tuginedes on suurimaks väljakutseks luua analüüsi käigus arusaamine põhjuslikest seostest riskitegurite ja kuritegevuse vahel, millele tuginedes saab valida asjakohased meetmed.

2. Seiresüsteem

- Kuri- ja väärtegude asjakohane statistika KOV-üksuses, vahetus naabruses ning võrdluses regionaalse ja üleriigilise tasemega;
- Riskirühmade statistika (sh. pikaajalised töötud, vanglast vabanenud, kuri- ja süüteo toimepanijad; alaealiste komisjoni tegevuse sihtrühmad; lastekaitse kliendid);
- Kohaliku elukeskkonna turvalisuse auditi tulemused;
- Elanike üldise turvatunde koondhinnangud (sh elanikerühmade – nt noored, eakad - ja elukoha tüüpide alusel - nt maa ja linn, korterelamute ja eramajade rajoonid);
- Riiklike poliitikaeesmärkide, prioriteetide ja toetusmeetmete kaardistus ja hindamine kohalike probleemide lahendamise ja ohtude maandamise kontekstis;
- Kohalike kuriteoennetuslike tegevuste väljund- ja tulemusnäitajad.

Seiresüsteem peaks keskendumas probleemide lahendamise edukuse mõõtmisele.

3. Ressursianalüüs

- Kohalike huvipoolte kaardistus – huvid ja senised tegevused;
- Huvipoolte potentsiaalsete ressursside (tööjõud ja tööaeg, finantsid, tegevuskohad) kaardistus ja hindamine;
- Huvipoolte vaheliste seoste sõltuvusanalüüs.

4. Strateegia

- Üldised eesmärgid (nt. elanikkonna üldine turvatunne; turvatunne avalikus ruumis; turvatunne naabruskonnas; turvalisus kodus; väiksem süütegude arv)
- Ennetustegevuse prioriteetsed sihtrühmad (nt. eri vanusrühmades lapsed ja noored; perekonnad; HEV õpilased; sotsiaal-majanduslikud riskirühmad; mõnede sotsiaalteenuste kliendid; prokuratuuri kliendid; alaealiste komisjoni noored; lastekaitse huvialas olevad isikud; õigusrikkujad ja vanglast vabanenud)
- Ennetustegevuse prioriteetsed asukohad (nt. koolid ja lasteaiad; elurajoonid; puhkealad - rannad, pargid, spordiplatsid; meelelahutusasutuste ümbrus - baarid, pubid, ööklubid; alkoholi müügikohtade ümbrus, sh alkoholimüüki lubavad üritused; ühistranspordi terminalid ja paviljonid; kodud; sõiduteed; tänavad ja väljakud; mahajäetud hooned ja rajatised)

- Nendega seotud üldine lähenemine (universaalne ja/või selektiivne kuriteoennetus; sotsiaalne ja/või situatiivne ehk keskkondlik kuriteoennetus; kõiki tasandeid integreeriv lähenemine).
5. Rakendatavad meetmed ja tegevused
- Vastavalt probleemialüüsile ja seiresüsteemi sisendile, sh prioriteetsete sihtrühmadega ja asukohtadega seotud
 - Võrgustiku partnerite missiooniga seotud tegevused
 - Valik levinumate meetmete ülevaatest (vt. töö lisa) ning lisaks uuenduslikud kohalikul lahendused – igal juhul vastavalt probleemi olemusele ja sihtrühma mõjutamise võimalustele.
 - Iga tegevuse juures vastutaja, koostööpartnerite ja ressursside hinnang (finantsid, tööaeg)

Kohaliku kuriteoennetuse või turvalisuse tegevuskava sisaldab ka rahastamisallikate määratlust, milleks peaks olema:

- Üleriigiline programm kohaliku kuriteoennetuse käivitamiseks – tegevuskava koostamiseks, nõukogu moodustamiseks, võrgustiku kujundamiseks;
- Riiklikud projektikonkursid - KOV ja teiste võrgustike osaliste initsiatiivide kaasrahastus;
- Kohaliku eelarve omavahenditest rahastatavad tegevused – nt. kommunide kuriteoennetuse fondid Rootsi näitel);
- Võrgustiku osaliste omavahenditest rahastatavad tegevused;
- Projektipõhine *fundraising* – nt. kohalike ettevõtjate panus.

7.6. Riiklikud meetmed kohaliku kuriteoennetuse mudeli jõustamiseks

Riiklikud meetmed kohaliku kuriteoennetusliku mudeli jõustamiseks sisaldavad kahte laadi tegevussuundi: (a) kuriteoennetuse määramine kohaliku omavalitsuse ülesandena; (b) kohaliku kuriteoennetuse struktuuride jõustamist toetav riiklik programm.

Üldise ülesandena on kohalik kuriteoennetus võimalik seaduse tasandil määratleda:

- Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (KOKS)
- Korrakaitse seaduses (KoS)

On ka kolmas võimalus, kus kuriteoennetus ei ole määratletud seaduse mõistes üheselt KOV ülesandena. Selle asemel suunab riik kohaliku omavalitsuse tegevust kuriteoennetuse valdkonnas riiklike strateegiadokumentidega. See on praegu kehtiv olukord, kus kohaliku tasandi kuriteoennetus on oluliseks prioriteediks nii „Kriminaalpoliitika arengusuundades aastani 2018“ kui ka „Siseturvalisuse arengukavas 2015–2020“, kuid puudub KOKS'is ning on KoS'is nimetatud kuriteoennetuse liigi või tasandina, kuid mitte sätestatud KOV ülesandena.

Lisaks küsimustele kas üldse ja kui, siis millises seaduses, määratleda kohalik kuriteoennetus KOV ülesandena tuleb paralleelselt vastata ka küsimusele, millise täpsusega ülesannet kirjeldada. KOKS pg 6 on avalikud ülesanded määratud kohaliku volikogu pädevusse üldisena „valdkondliku nimetusena“ nagu näiteks noorsootöö. KOV üksusel on lai pädevus ja otsustusõigus, millisel moel ja kuivõrd üldine ülesanne sisuga täita, juhul kui eriseadused ülesande sisu ei täpsusta. KOKS'is ülesannete määramisel välja kujunenud üldistusastme kontekstis oleks kuriteo- või süüteoennetus erandlikult spetsiifiline. Sobivam lahendus KOKS'i jaoks võiks olla kuriteoennetuse käsitlemine laiema kogukondliku või kohaliku **turvalisuse edendamise ülesande** raames. KOKS sellise täiendamise mõju oleks eelkõige suunda ja ühiskonna ootusi näitav, kuid tekitaks KOV-üksuste ja nende liitude seas arvestaval määral vastuseisu või vähemalt küsimusi tulubaasi suurendamise jms kohta.

Määrates kuriteoennetuse kohaliku omavalitsuse ülesandena KorS'is on kaks võimalust:

- Määratlemine üldisena „KOV ülesanne on kuriteoennetus kohalikul tasandil“
- Lisaks selle üldise ülesande täpsustamine vastava lõike punktides (nt. määrates kuriteoennetuse kohaliku nõukogu või komisjoni moodustamise, kuriteoennetuse võrgustiku koordineerimise, kuriteoennetuse tegevuskava koostamise kohustuse; lisades siia juba KorS olemasoleva kohustuse rahastada kohalikku kuriteoennetust kohalikust eelarvest).

Kohaliku tasandi kuriteoennetuse ülesannete kirjeldamisel riiklikes strateegiadokumentides ning nende dokumentidega seotud soovitusel ja juhendmaterjalides on võimalik täpsusaste veelgi suurem.

Kuriteoennetuse määramisel kohaliku omavalitsuse ülesandena on täiendavaks valikuks see, kas tegemist on kohustusliku, tingimusliku või vabatahtliku ülesandega. Määratledes kuriteoennetuse üldise KOV ülesandena oluline sisuline erinevus valikuvõimaluste vahel puudub. Ka **kohustuslikku ülesannet** täidetakse sellisel juhul määral, mille üle otsustab kohalik volikogu ja valitsus. Ülesande täpsemal sõnastamisel KorS'is on vaja lahendada õiguslik küsimus, kas tegemist on kohaliku ülesandega, mida rahastatakse kohaliku eelarve vahenditest (küsimus KOV tulubaasi muutmisest uue ülesande lisamisega) või riikliku ülesandega, mis on seadusega kohalikele omavalitsusele pandud (küsimus riigieelarvest kulude katteks määratud vahendite mahust). Ülesande määramiseks **tingimuslikult** puuduvad kohaliku elu vajadustest lähtuvad mõistlikud kriteeriumid – kuritegevus ja selle riskid on erinevates KOV-üksustes alati olemas. Alternatiivne võimalus on siduda seadusest tulenevad nõuded alaülesannetele (nt. mida peaks kohaliku kuriteoennetuse nõukogu tegema eeldusel, et see on loodud), eeldusel et nende endi osas on tegemist vabatahtlike ülesannetega. Kuriteoennetuse võib KOV-üksus võtta endale ka **vabatahtliku ülesandena** – kas määruse või kohaliku strateegilise arengudokumendi vormis, seejuures määrates ülesande sisu ja täitmise tingimused iseseisvalt, vajadusel riiklike soovitusi arvesse võttes.

Konkreetsed ettepanekud ülesannete määratlemiseks:

1. Lisada KOKS pg 6 – „turvalisuse edendamine“
2. Lisada KorS eraldi lõige, mis määrab, et „linna või valla ülesanne on kuriteoennetus kohalikul tasandil“ ning mida täpsustavad punktid, milles see ülesanne seisneb. Arvestades käesoleva mudeli ettepanekuid, võiksid need sisuliselt olla järgmised:
 - valla või linna kuriteoennetusliku tegevuse korraldamine ja kavandamine
 - kuriteoennetusliku tegevuse koordineerimine kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil ning selleks tingimuste loomine,

- turvalisuse eesmärkide seadmine oma haldusterritooriumil ning nende saavutamiseks vajalike ülesannete sätestamine kohalikus arengukavas;
- kuriteoennetuse tegevuskava koostamine kohaliku omavalitsuse arengukava osana või iseseisva kohaliku arengudokumendina;
- kohalikku kuriteoennetuse rahastamine kohalikest eelarvest.

Kohaliku kuriteoennetuse struktuuride jõustamist toetav **riiklik programm kohalike turvalisusnõukogude ja võrgustike käivitamiseks**, mis Rootsi riikliku kompetentsikeskuse Brå analoogse tegevuse näitel võiks sisaldada:

- väikese mahulist rahalist stardiabi
- püsivat meetodilist tuge raportite, metauuringute ja juhtnõõride vormis
- koolitusi koordinaatoritele ja meeskondadele
- nõudeid võrgustike loomisel ja kogukonna kaasamisel
- nõudeid tegevuskava protsessi ja miinimumsisu osas.

Taotledes üldist, kogu Eesti KOV-süsteemi haaravat tulemust, peaks programm võimaldama toetusi kõigile KOV-üksustele. Alternatiivne võimalus on konkursitingimustega eelistada probleemsemaid KOV-üksusi, seda nii kuritegevuse kui haldusvõimekuse mõttes.

8. VIITED

Crawford, A. (2008). Comparative models of crime prevention and delivery: their genesis, influence and development. *CrimPrev*, 16.

Brantingham, P. L., & Brantingham, P. J. (1991). Notes on the geometry of crime. In P. L. Brantingham & Brantingham, P.J. (Eds.) *Environmental Criminology*. Prospect Height: Waveland Press.

Börzel, T.A. (1997). What's So Special About Policy Networks? - An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers (EIoP) Vol. 1 (1997) N° 016*

Gordon, H. (1998). *Crime prevention: Social control, risk and understanding late modernity*. Buckingham: Open University Press.

Gustafsson, C. ja Hollari, S. (2005). On the right track. A Survey of Sweden's Local Crime Prevention Councils English summary. Ett steg på väg. Kartläggning av de lokala brottsförebyggande råden, report No. 2005:15.

Hagan, F. H. (2010) *Research methods in criminal justice and criminology*. NJ: Prentice Hall.

Haldusreformi kontseptsioon (2015) (EELNÕU 17.12.2015)

Ilvest, J. (2014) Kuriteoennetuse nõukogu 20 tööaastat, <http://www.kriminaalpoliitika.ee/et/kuriteoennetuse-noukogu-20-tooaastat-juri-ilvest>

Johansson, K. (2014) Crime prevention cooperation in Sweden: a regional case study. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 15, 2 pp. 143-158.

Luuk, E., Järve, J., Kaska, M. (2014) *Kuriteoennetus ja jätkutugi kohalikul tasandil*. Tallinn: Eesti Rakendusuringute Keskus CentAR.

Mayntz, R. (1994). 'Modernization and the Logic of Interorganizational Networks,' MIPGF Working Paper No. 4, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung

Our Collective Responsibility. A National Programme for Crime Prevention (1997). BRÅ-report. Stockholm: Ministry of Justice, the National Council for Crime Prevention Sweden.

Rhodes, R. A. W. (2006). 'Policy Network Analysis'. In M. Moran, M. Rein and R. E. Goodin (Eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press), pp. 423-45.