



TARTU ÜLIKOOL
RAKE



KURITEOENNETUS

KOHALIKUL TASANDIL EESTIS

LISA I

Teoreetiline raamistik ja
välisriikide kogemused



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://skytte.ut.ee/et/sotsiaalteaduslike-rakendusuringute-keskus-rake-4>

SISUKORD

1.	Valik kohalikul tasandil rakendatavaid ennetusmeetodeid ja juhendmaterjale.....	4
2.	Kohaliku omavalitsuse ja kuriteoennetuse kontseptsioonid	12
2.1.	Kohaliku omavalitsuse teostamise põhimõtted ja väljakutsed.....	12
2.2.	Kuriteoennetuse mõiste ja sekkumiste üldloogika	16
3.	Välisriikide kogemus kuriteoennetuse valdkonnas	21
3.1.	Kohalik kuriteoennetus Rootsis	21
	Kohaliku kuriteoennetuse kontekst Rootsis.....	21
	Rootsi kuriteoennetuse süsteemi väljakujunemine ja kaasaegsed paradigmad.....	21
	Kuriteoennetuse peamised osapooled Rootsis	25
3.2.	Kohalik kuriteoennetus Inglismaal	31
	Kohaliku kuriteoennetuse kontekst Inglismaal	31
	Inglismaa kuriteoennetuse süsteemi välja kujunemine ja kaasaegsed paradigmad	32
	Kuriteoennetuse osapooled	38
3.3.	Kokkuvõte	41

1. VALIK KOHALIKUL TASANDIL RAKENDATAVAID ENNETUSMEETODEID JA JUHENDMATERJALE

Mudeli (vt. lõpparuande osa 5) laienduseks ja täpsustuseks on konkreetsete probleemide, ohtude, sihtrühmade ja asukohtadega seotud valik meetoditest, mida on edukalt Eestis või mujal rakendatud. Kirjeldatakse meetodi üldist lahendust ning võimalusel antakse viide meetodi juhtnööridele ja/või asutusele ja organisatsioonile, kes meetodi elluviimist korraldab. Konkreetsete meetodite sobivus ja tulemuslikkus kohalikus kuriteoennetuslikus tegevuses sõltub spetsiifilistest asjaoludest – prioriseeritud probleemidest ja ohtudest, võrgustiku partnerite huvidest ja motivatsioonist, kasutatavatest ressurssidest, ja paljust muust, mille välja selgitamine ja mõtestamine on kohaliku kuriteoennetuse tegevuskava koostamise ülesanne.

KÄSIRAAMATUD JA JUHISED

Varase märkamise ja sekkumise juhised KOVIDELE

Varase märkamise ning sekkumise juhised kohalikele omavalitsustele koostati UNICEF Eesti poolt koordineeritud programmi "Kogukonnapõhine ennetustöö - ühistegevus varasel märkamisel ja sekkumisel" raames. Juhised tuginevad ameerika teadlaste John Ecki ja William Spelmani SARA ennetusmudelil. Varase märkamise ja sekkumise eesmärk on toetada ja abistada last, perekonda ja valdkonnaga seotud asutusi kogukonnas, arvestades seejuures laste ja perede õigusi, vajadusi ning arendades nende iseseisvat toimetulekut ja oskusi keerulisi situatsioone lahendada. Varane märkamine ja sekkumine hõlmab nelja järku. Esiteks kogutakse ning analüüsitakse infot, sh täpsustatakse vajadusi ja prioriteete ning seatakse eesmärgid. Teise sammuna koostatakse tegevusplaan ja kujundatakse selle järgi vajalikud teenused. Seejärel viiakse planeeritud ennetustegevused ellu ja viimase sammuna hinnatakse nii tegevusplaani rakendumist kui ka konkreetsete sekkumiste tulemusi. Varane märkamine ja sekkumine aitab ennetada koolikohustuse eiramist, koolist väljalangevust, alaealiste sattumist kuritegelikule teele ja kuritegevuse kasvu. Varase märkamise ja sekkumise juhised on mõeldud eelkõige laste ja noortega tegelevatele spetsialistidele ja kohaliku tasandi ennetustööga seotud institutsioonidele: koolidele, politseile, sotsiaal- ja noorsootöötajatele, perekonnale, omavalitsustele ning kolmandale sektorile. Juhendiga saab lähemalt tutvuda Kriminaalpoliitika portaalis aadressil: <http://www.kriminaalpoliitika.ee/et/kuriteoennetus/varase-markamise-ja-sekkumise-juhised-kovidelle>

Käsiraamat: Lastekaitsetöö kohalikus omavalitsuses

Lastekaitsetöö kohalikus omavalitsuses on Sotsiaalministeeriumi ning Tervise Arengu Instituudi poolt 2004. aastal välja antud käsiraamat lastekaitsega seotud tegevuste korraldamisest ja läbi viimisest

kohalikus omavalitsuses. Käsiraamat annab ülevaate võrgustikutööst ja juhtumikorraldusest lastekaitstes ning kirjeldab lastekaitsetöötaja töövaldkondasid ning nõudeid lastekaitsetöö korraldusele. Trükkis on kättesaadav Tervise Arengu Instituudi kodulehelt: http://www.tai.ee/failid/Kasiraamat_1_.pdf

Juhendmaterjal perevägivaldaja vähendamiseks ja ennetamiseks

Justiitsministeeriumi tellimusel loodud juhendmaterjali eesmärk on aidata praktikuid, kes igapäevases töös puutuvad kokku perevägivaldaja juhtumitega ning kelle ülesandeks on neid lahendada. Juhis võtab kokku laiemad teadmised perevägivaldaja teemal, pakub erinevaid definitsioonide väljavõtteid seadusandlikest aktidest ning kirjeldab perevägivaldaja riskile viitavaid märke. Juhises selgitatakse muuhulgas lähisuhte vägivaldaja erinevaid vorme, kirjeldatakse perevägivaldaja vähendamise võrgustikku ja selle osaliste rolle vägivaldaja vähendamisel, ning tuuakse näidiseks välja ka perevägivaldaja juhtumi lahendamise näidiskirjeldus. Juhise materjalid on koostatud projekti „Perevägivaldaja levikut soodustavad riskid ja perevägivaldaja ulatus“ uurimuse tulemuste ning praktikutega läbiviidud seminaridest kogutud informatsiooni alusel. Juhendmaterjal on kättesaadav aadressil: http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumendid/perevagivaldaja_juhis_kovidele_veebi.pdf

Juhendmaterjal: Võimalused alkoholipoliitika rakendamiseks kohalikul tasandil

Tervise Arengu Instituudi poolt välja antud juhendmaterjal kohalikele omavalitsustele. Juhendi esimeses osas on välja toodud soovituslikud juhised (samm-sammult), kuidas omavalitsuses alkoholipoliitika kujundamist alustada ning omavalitsuse võimekusele vastav tegevuskomplekt välja selgitada. Juhendi teine pool on üles ehitatud neljale tegevuste komplektile, mille kujundamisel on arvestatud Eesti omavalitsuste võimekuse ja valmisoleku suurt varieeruvust. Komplektide kujundamisel on arvestatud rahvusvaheliste soovituste, uuringutulemuste ja heade praktikatega. Komplektid on järgnevad: avalike ürituste komplekt; alaealiste alkoholitarvitamise ennetamise komplekt; täiskasvanute alkoholi liigtarvitamise kahjude vähendamise komplekt; ning miinimumkomplekt (omavalitsustele, kes ei oma piisavat valmisolekut valdkonnaga süvenenult tegelemiseks). Juhendmaterjal on kättesaadav: <http://www.tai.ee/en/publications/publications/download/741>

Juhendmaterjal: Noortekeskuste Hea Tava

Väljaanne on mõeldud abimaterjaliks kohalikus omavalitsuses noortekeskuste kui oluliste kohaliku tasandi kuriteoennetuse võrgustike institutsioonide asutamisel, arendamisel, toetamisel ja koostöösse kaasamisel. Juhendmaterjal keskendub peamiselt noortekeskuse toimise põhimõtete, tegevuste aluste ning loomise ja arendamise väärtuste väljatoomisele. Samuti tutvustatakse noortekeskuste kaudu arendatavate ja pakutavate teenuste sisu ning kättesaadavuse võimalusi. Juhendmaterjal on loodud MTÜ Eesti Avatud Noortekeskuste Ühendus eestvedamisel. Materjal on kättesaadav aadressil: <http://ank.ee/avaleht/images/dokumendid/noortekeskus/tavaeel6u.pdf>

Juhendmaterjal: Soovitused uimastiennetuseks ja uimastitega seotud juhtumite lahendamiseks koolis.

Juhendmaterjal pakutakse nõuandeid uimastiennetuse (valdavalt tubakas, alkohol, narkootikumid) korraldamiseks haridusasutustes. Materjal on mõeldud kasutamiseks peamiselt koolide juhtkonnale, õpetajatele ja teistele kooli töötajatele, tervisenõukogudele ning noorsootööga seotud organisatsioonidele. Juhendmaterjal koosneb viiest peatükist, kus antakse ülevaade uimastiennetusega seotud terminitest ning ennetuse põhimõtetest, uimastite tarvitamise mõjudest ja riskidest ning uimastitega seotud olukordadest ja nende olukordade lahendamisest. Samuti tutvustatakse uimastiennetuste võimalusi ning pakutakse suuniseid vastavate ennetustegevuste korraldamiseks koolis. Juhendmaterjali on võimalik kasutada muuhulgas haridusasutuste alus- ja strateegiliste dokumentide täiendamiseks, haridusasutuste uimastiennetuse plaanide koostamiseks ning erinevaid koostööpartnereid hõlmavate ennetustegevuste koordineerimiseks. Juhendmaterjal on varustatud ka täiendava praktilise abimaterjaliga. Juhendmaterjal on kättesaadav: http://www.terviseinfo.ee/et/tervise-edendamine/koolis/olulised_abimaterjalid/uimastiennetus/uimastiennetusjuhend

Juhendmaterjal: Kuriteoennetus ja elukeskkonna kujundamine

Politsei- ja Piirivalveameti juhitud rahvusvahelise projekti „Süütegude ennetusmeetodite arendamine ning uute kasutuselevõtt läbi turvalise elukeskkonna, sh teede ja tänavate kujundamise ja planeerimise” raames koostöös soome ja hollandi spetsialistidega loodud juhendmaterjal politseiametnikele ja KOV üksuse vastavate (eelkõige turvalisus ja planeerimine) valdkondadega tegelevatele ametnikele. Juhendis keskendutakse keskkondliku kuriteoennetuse praktikatele ning jagatakse teadmist turvalise planeerimise põhimõtete, ruumilist planeerimist puudutavate dokumentide analüüsi ja planeerimise otsustusprotsessides turvalisuse aspektide välja toomise võimaluste kohta. Juhendmaterjal on inglise keelsena kättesaadav aadressilt: <https://www.politsei.ee/dotAsset/490580.pdf>

NÄITED MEETODITEST**KiVa programm**

Kiusamisevaba kool ehk KiVa on teaduspõhine kiusamisvastane programm, mis on loodud Turu Ülikoolis Soome haridus- ja kultuuriministeeriumi toetusel. KiVa programm on suunatud otseselt koolikiusamise kui olulise lapse psühho-sotsiaalset arengut häiriva ning koolist väljalangevust soodustava riskiteguri vähendamisele. Vähendades teiste kiusamist ja kiusamise all kannatamist on võimalik ennetada arvestataval hulgal noortel psüühikahäirete ja antisotsiaalse käitumismustri kujunemist. KiVa eesmärk on seeläbi positiivse, väärtuspõhise ja vägivallavaba koolikeskkonna kujundamine Eesti koolides läbi koolikiusamise ennetamise ja vähendamise. KiVa programm sisaldab nii universaalseid kui juhtumipõhiseid tegevusi kiusamise ennetamiseks ja märgatud juhtumite lahendamiseks. Universaalsed tegevused on suunatud kõigile koolis õppivatele õpilastele. Need sisaldavad pingutusi, mida tehakse grupinormide mõjutamiseks ning selleks, et kujundada kõigis lastes valmisolek konstruktiivselt käituda,

võtta vastutust ohvri toetamise eest selle asemel, et kiusamist julgustada. Juhtumipõhised tegevused võetakse kasutusele siis, kui kooli personalile on teatavaks saanud, et kedagi kiusatakse. Iga üksikut juhtumit lahendatakse terve seeria individuaalsete ja grupivestlustega, mis toimuvad kooli KiVa-meeskonna ja juhtumiga seotud õpilaste vahel. Lisaks julgustatakse paari heade sotsiaalsete oskustega klassikaaslast kiusamise all kannatavat õpilast toetama. KiVa programmi kohta on olemas miniõpik lastevanematele. Programmist saab täpsemat teavet: <http://www.kivaprogram.net/estonia>

Kiusamisest vabaks!

“Kiusamisest vabaks!” on ennetav metoodika, mis on suunatud lasteaiialastele ning algkooli lastele arendamiseks laste hulgas üksteist arvestavaid ja kaasavaid suhteid. Metoodika aitab kujundada kiusamist ennetavat käitumiskultuuri, kus suhtutakse üksteisesse sallivalt, hoolivalt ja austavalt ning kiusamise korral sekkutakse ja kaitstakse kaaslast, kes seda ise ei suuda. "Kiusamisest vabaks!" metoodika lähtub lapsest ning keskendub kogu lasteaiarühmale ja klassile tervikuna. Metoodika põhialuseks on lähtekoht, mille järgi kiusamist ei tohi lahendada kui indiviidi probleemi. Eestis kasutatakse metoodikat Taani eeskujul projekti „Kiusamisest vaba lasteaed ja kool“ raames. "Kiusamisest vabaks!" metoodikat rakendatakse Eestis ligikaudu 2/3 lasteaedadest. Lisaks on metoodika kasutusel ligikaudu 80 koolis. Metoodika kohta saab rohkem teavet aadressil: <http://www.kiusamisestvabaks.ee/>

Spordil põhinev programm SPIN

Siseministeriumi ja Heateo Sihtasutuse koostöös käivitatud kogukondlik ennetusprogramm, mille sihtgrupiks on Põhja-Tallinna ja Lasnamäe noored vanuses 10–18 eluaastat. SPIN on spordil põhinev programm noortele, mille eesmärgiks on aidata kaasa turvalisemate, tugevamate ja sidusamate kogukondade loomisele, pakkudes noortele võimalusi oma aja sisukaks kasutamiseks ning endas leiduva arengupotentsiaali täielikuks avamiseks. Peamise vahendina eesmärkide saavutamiseks kasutab SPIN jalgpalli kui enim sotsiaalseid ja kultuurilisi barjääre ületavat ning Eestis harrastatuimat spordiala. SPIN-programmi viiakse kuni 2020. aastani läbi Euroopa Sotsiaalfondi 2014–2020 vahenditest (kokku ligikaudu 1,3 miljonit eurot), millega on jõuab programm indikatiivselt 1000 nooreni. SPIN programmi koduleht: www.spinprogramm.ee

Käitumisoskuste mäng ehk VEPA mäng

Siseministeriumi toetusel ja Tervise Arengu Instituudi juhtimisel ellu viidav käitumisoskuste mäng "Veel paremaks" ehk VEPA mäng (PAX Good Behavior Game). Mängu eesmärk on luua klassis positiivne ja õppimisele suunatud õhkkond ning tunnustada õpilaste positiivset käitumist. Mängu kasutamine aitab tõsta õppeedukust, vähendada koolist välja langemist, ennetada kuritegelikku käitumist, vaimse tervise probleeme, uimastite tarvitamist ning teisi riskikäitumisi. Mängu metoodika on lihtne: lastele tehakse selgeks, milline on hea käitumine ja neid tunnustatakse selle eest. Ühtlasi moodustatakse meeskonnad, kus korda rikkuvad ja mitterikkuvad lapsed peavad tulemuste saavutamiseks omavahel koostööd tegema. Mängu sihtgrupiks on esimeste klasside õpilased. VEPA mängu viiakse kuni 2021. aastani läbi Euroopa

Sotsiaalfondi vahendite toel. VEPA mänguga on oodatud liituma nii eesti kui ka venekeelsed koolid. Täpsemat infot VEPA mängu kohta leiab terviseinfo lehelt: www.terviseinfo.ee/vepa

Noortele suunatud paarisuhtevägivalda ennetusprogramm

Ennetusprogramm tugineb Suurbritannia koolides kasutataval 13–18-aastastele noortele suunatud programmil "Expect Respect Teen Abuse Toolkit". Programmi eesmärk on kujundada koolinoortes oskusi, kuidas luua ja hoida vägivallavabu paarisuhteid. Selleks tõstetakse noorte teadlikkust soostereotüüpidest ja hoiakutest paarisuhetes ning õpetatakse noori vägivalda märkama ja konflikte lahendama. Programm aitab ennetada kohtingu- ja paarisuhtevägivalda. Noorte mõjutamine selles eluetapis, kus hakatakse looma paaris- ja peresuhteid, on tõhus viis vähendada ka perevägivalda Eestis tervikuna. Programm sisaldab nii eesti kui venekeelseid juhend- ja koolitusmaterjale, mida saavad õpetajad kasutada koolitundides. Ühtlasi pakutakse õpetajatele koolitusi ja juhendamist ning hinnatakse programmi tulemusi. Projekt on testimisjärgus ning selle arendamisega tegeleb Eesti Seksuaaltervise Liit.

SPLO ehk suhtlemistund

Õpilaste käitumisprobleemide ennetamiseks loodud programmis õpetatakse paremini suhtlema ja tõhusamalt probleeme lahendama. „Suhtlemisprobleemide lahendamise oskuste” (SPLO) meetod aitab kaasa laste riskikäitumist soodustavate faktorite varajaseks märkamiseks ja sekkumiseks. Meetodi kasutamise eesmärk on panna lapsi mõtlema tegutsemise võimalike tagajärgede üle ning leida probleemidele lahendusi. Meetodit kasutatakse koolis spetsiaalsete tundide vormis, kus õpetatakse lapsi arvamusi avaldama, omavahel koostööd tegema, konflikte lahendama ning süsteemsemalt aru saama seisukohtade ja tegevuste sobivusest või mittesobivusest. Meetodi sihtrühmaks on esimese kooliastme õpilased. Eestis on senini meetodid kasutatud pilootprojekti raames Võru, Tartu ning Põlva maakonna koolides.

MDFT - Mitmedimensiooniline pereteraapia

Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) toetuste programmi „Riskilapsed ja -noored“ raames rakendatakse justiitsministeeriumi eestvedamisel tõenduspõhist sekkumisprogrammi Mitmedimensiooniline pereteraapia (Multi Dimensional Family Therapy (MDFT)). Programmi sihtrühmaks on tõsiste käitumisprobleemidega lapsed ja kuni 26-aastased noored. Programmi eesmärk on sihtrühma heaolu parandamine, alaealiste kuritegevuse vähendamine ning laste ja noorte probleemse käitumise põhjustega tegelemine. Pikemaajaliseks eesmärgiks on vähendada kinnistesse asutustesse ehk vanglasse ja erikooli sattuvate laste arvu. MDFT on perekonnapõhine sekkumise süsteem, mis on mõeldud noorukitele, kes tarbivad psühho-aktiivseid aineid. Noorukil aidatakse: arendada iseseisvat toimetulekut ja emotsioonide reguleerimist; parandada probleemilahendamise oskusi; parandada sotsiaalset kompetentsust; leida alternatiive sõltuvusainete tarvitamisele ning hälbivale käitumisele. Vanemate puhul on programmi fookus vanemliku meeskonnatöö täiustamisel ja vanemliku praktika parandamisel. Täpsemat teavet programmi kohta saab Eesti Noorsootöö Keskuse lehelt: <https://www.entk.ee/riskilapsedjanoored/>

Lastevanemate kasvatusoskusi edendav programm Tark Vanem

Programm „Tark Vanem“ on Siseministeriumi poolt käivitatud teavitusprogramm lapsevanemate rolli tähtsuse laste sõltuvusainete tarvitamisele piiride seadmisel. Programmi eesmärk on tõsta vanemate teadlikkust nende rollist alkoholi ja teiste sõltuvusainete tarvitamise ennetamisel ning edendada asjakohaseid vanemlike oskuseid. Selleks viiakse järjepidevalt läbi teavituskampaaniaid ja muid tegevusi. Sõltuvuskäitumise ärahoidmine või vähemalt esmaproovimise edasi lükkamine on võimalik, kui lapsevanemad oma lapsega juba varases eas avatult ja teadlikult sõltuvusainetest räägivad, selgitavad oma nõudmisi ning sõlmivad kokkulepped lapsega seoses alkoholi ja teiste sõltuvusainete tarvitamisega. Teavituskampaaniaga kutsutakse vanemaid oma kasvatusmeetodeid analüüsima, mõistma võimalikke ohukohti ja muutma vajadusel oma käitumist. Selleks saab õppida erinevate situatsioonide kaudu õigeid kasvatusmeetodeid ning küsida ekspertide nõuandeid. Programmi „Tark Vanem“ viiakse ellu aastatel 2014–2017. Teavitusprogrammi elluviimist toetavad Sotsiaalministerium, Tervise Arengu Instituut, Terve Eesti Sihtasutus ning perekeskus Sina ja Mina. Rohkem teavet programmi kohta leiab fännilehelt Facebookis ning veebilehelt: www.tarkvanem.ee

Töömaleva meetodika

Töömalev on töökasvatuslik laager, kus lisaks töökogemusele on noorel võimalus teenida raha, leida uusi tutvusi ja saada osa erinevatest vaba aja tegevustest. Töömalev on mõeldud 7-18 aastastele lastele ja noortele. Töömalevas võimaldatakse noortele tutvuda erinevate tööalade ning töödistsipliiniga. Maleva eesmärk on väärtustada noorte esmase töökogemuse saamist ja tööhõivevalmiduse suurendamist. Töömalev aitab lastel ja noortel kujundada tööharjumusi ning arendada distsipliinist kinnipidamise ja vastutuse võtmise võimet. Töömaleva meetodika on sageli tõhus kuriteoennetuslik praktika sotsiaalsesse riskirühmadesse kuuluvatele lastele ja noortele, võimaldades vähendada nende sotsiaalset tõrjutust ning suurendades nende kaasatust ühistegevustesse. Töömalevate korraldamine ja malevasse registreerimine toimub reeglina kohalikes omavalitsustes töötavate noortekeskuste kaudu.

Tugiiteenus vanglast vabanejale

Tugiisikuteenus vanglast vabanejale on justiitsministeriumi poolt tellitav ennetusteenus. Tugiiteenus koosneb kahest teenusest: vabatahtlikkusel põhinev tugiisikuteenus ning nõustamisteenustega ajutine majutusteenus. Teenuse saamise peamine sihtgrupp on tähtaegselt vanglast vabanejad. Tugiisikuteenuse ülesanne on aidata vanglast vabanenud inimestel naasta ühiskonda ja tööturule ning vähendada ja/ või ennetada uute õigusrikkumiste toimepanemist. Selleks on oluline säilitada vanglas viibija perekondlikud ja muud sotsiaalsed suhted, toetada neid tööturuteenustele jõudmisel ja tööotsingutel ning suunata vajalike teenusteni. Vanglast vabanejatele osutatava tugiiteenus võimaldab parandada nende sotsiaalset kaasatust, võimalusi toimetulekuks, osalust tööturuteenustel ja tööhõives. Teenuse tellimise periood on 2015-2018 ning teenust kavandatakse osutada üle-eestiliselt 750 vanglast vabanejale. Täpsem info teenuse kohta on kättesaadav: <http://www.kriminaalpoliitika.ee/et/tugiiteenus-vanglast-vabanejatele-tat>

Naabrivalve süsteemid

Naabrivalve on kohaliku kogukonna ühine organiseeritud tegevus kodukoha turvalisemaks muutmiseks. Ühisesse tegevusse kaasatakse üldjuhul naabrid, politsei, kohalik omavalitsus ja naabrivalve ühing. Naabrivalve sektori loomiseks sõlmitakse koostööleping naabrivalve sektori, politsei, kohaliku omavalituse ja MTÜ Eesti Naabrivalve vahel. Lepinguga määratakse kindlaks ühised toimingud ning osapoolte ülesanded ja vastutused. Naabrivalve süsteemide loomine aitab vähendada ning ennetada õigusrikkumisi, tõsta elanike turvatunnet ning tugevdada kogukondlikku koostööd toimimist. Täpsemat teavet naabrivalve süsteemide kohta Eestis saab näiteks MTÜ Eesti Naabrivalve kodulehelt: <http://www.naabrivalve.ee/?mid=2>

Kronebergi mudel (K-mudel) noorte alkoholitarbimise piiramiseks

Keskondliku ennetuse mudel Rootsis, mille eesmärk on ennetada noorte alkoholitarbimist avalikes kohtades. Mudel sisaldab kahte komponenti – a) politsei ja sotsiaaltöötajate välioperatsioonid alkoholi avalikus ruumis omavate ja tarbivate noorte vastu; b) kaupluste ja kõrtside järelevalve ja uurimine seoses alkoholi müügiga noortele. Meetme raames tegeletakse ka lapsevanematega - võetakse nendega ühendust noorte tabamisel ning viiakse läbi teabeüritusi. Mudeli inglise keelse tutvustus on kättesaadav: https://www.bra.se/download/18.cba82f7130f475a2f1800023265/1371914733451/2009_5_evaluation_k-model.pdf

Effekt meetod

Rootsis rakendatav tõenduspõhine meetod alkoholi ja narkootikumide tarbimise ennetamiseks, pakkudes koolide kaudu lapsevanematele infot ja koolitusi. Iga õppesemestri alguses korraldatakse lapsevanematele suunatud teabeüritus, mille sõnum on propageerida 0-tolerantsi alkoholi suhtes ning rangeid reegleid. Üritusel sõlmitakse vanematega kokkulepe, mis kajastab nende hoiakuid ja tegevusi lapse alkoholi tarbimise ennetamiseks. Igal semestril saadetakse vanematele vähemalt kolm kirja, kus käsitletakse lapsevanema rolli noorte alkoholitarbimise vähendamisel ja huvitegevusteni suunamisel. Samuti saavad lapsevanemad piirkonna huvitegevuse võimaluste kataloogi. Programmi lühikirjeldus on inglise keelsena kättesaadav: <http://www.blueprintsprograms.com/evaluation-abstract/effekt>

KRIS meede

KRIS (Kurjategijate naasmine ühiskonda) ühing asutati 1997. aastal Stockholmis 4 eraisiku poolt, kellel oli pikk kriminaalne ja uimastikasutuse minevik. Idee oli luua ühendus, mis kaasab sarnase kogemusega isikuid ja pakub toetusvõrgustikku neile, kes soovivad kuritegevuse ja uimastikasutuse ringist lahkuda. 2002. aastal oli Rootsis 23 kohalikku ühingut, milles 1500 täisliiget maksis iga-aastast maksu. Liikmete abistamise peamised vormid on: 1) Tähtsusega tegevuse pakkumine - osalus ühingu tegevustes lektoritena või sponsorite/ mentoritena üksikutele abivajajatele; 2) Tugi eluaseme soetamisel; 3) Töö

vangide ja vangist vabastatutega – suhtlemine võimudega, bürokraatia; ning 4) Sõprustugi. Lisaks nimetatud tegevustele teostatakse muuhulgas visiite vanglatesse ja arestimajadesse ning korraldatakse loenguid koolides. Rohkem infot KRIS meetme kohta leiab aadressilt: https://www.bra.se/download/18.cba82f7130f475a2f1800026615/1371914734596/2003_kris_a_survey_of_the_organisation.pdf

Lepingu meetod (Kontraktsmetoden)

Rootsis rakendatav lepingu meetod on alkoholi, narkootikumide tarbimise ja muude õigusrikkumiste ennetamise ja/ või edasilükkamisele suunatud programm 4-9. klassi õpilastele. Õpilastele antakse võimalus allkirjastada aasta pikkune leping, milles õpilane kohustub hoiduma erinevatest rikkumistest (valikusse kuuluvad nt. alkohol, narkootikumid, vandalism). Lepingu sõlminud õpilastele kehtivad mitmed soodustused ja allahindlused. Täpsem info programmi kohta on inglise keeles kättesaadav: <https://www.oru.se/english/research/research-projects/rp/?rdb=p691>

Naabruskonna turvalisuse kaardistamine

Meetod arendati välja Göteborgi kohaliku kuriteoennetuse nõukogu poolt 2000-ndate aastate alguses. Meetod loob aluse piirkonnas elavate ja töötavate isikute kaasamiseks tegevusse, mis muudab piirkonna turvalisemaks ja meeldivamaks paigaks. Meetod sisaldab vastastikust ideede ja vaatepunktide vahetust, võimalust levitada teavet ja arutada konstruktiivseid ideid. Dialoog elanike ja võimuesindajate vahel on hinnatud sama tähtsana kui füüsilised muutused linnaruumis, milleni turvalisuse kaardistamine võib viia. Turvalisuse kaardistamise esimene riiklik käsiraamat koostati Göteborgi kuriteoennetuse nõukogu, riikliku elamumajanduse, ehituse ja planeerimise ameti ja Kuriteoennetuse Riikliku Nõukogu koostöös kahes osas: käsiraamat neile, kes organiseerivad kaardistamist ning infovoldik kaardistamises osalejatele. Mõlemas rõhutatakse ka sooperspektiivi, millest tulenevalt peetakse vajalikuks kaasata kaardistamisesse erinevaid soolis-vanuselisi rühmi. Kaardistamise inglise keelne käsiraamat on kättesaadav: https://www.bra.se/download/18.cba82f7130f475a2f1800021982/1371914732503/2011_neighbourhood_security_survey_guide.pdf

Ühtse hindamise raamistik (Common Assessment Framework, CAF)

Ühtse hindamise raamistik juurutati Suurbritannias 2004. aastal vastu võetud lasteseaduse (Children Act) alusel. CAF on lapse vabatahtlik hindamisprotsess, milles erinevad ametnikud ja spetsialistid koguvad ühtse formaadi alusel lapse kohta infot, määratlevad ja hindavad lapse erivajadusi ning suunavad vajalikele teenustele. Ühtse hindamise raamistiku eesmärgiks on tõhustada varajase sekkumise protsessi ning luua võrreldav hindamise süsteem laste ja noorte erivajaduste arvestamiseks. Ühtne hindamise raamistik lihtsustab laste ja noorte erivajadustega seotud praktikute vahelist koostööd ja muudab vajaliku infovahetuse efektiivsemaks. Hindamise raamistiku juhend on kättesaadav aadressil: http://www.plymouth.gov.uk/caf_for_practitioners_national_guidance.pdf

2. KOHALIKU OMAVALITSUSE JA KURITEOENNETUSE KONTSEPTSIOONID

2.1. Kohaliku omavalitsuse teostamise põhimõtted ja väljakutsed

Kohaliku omavalitsuse üldised põhimõtted Eestis on sätestatud Eesti Vabariigi Põhiseaduses, Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (KOKS) ning Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas (vastu võetud 1985), mille Riigikogu ratifitseeris 1994. aastal. Harta artikkel 3 pt 1 alusel tähendab kohalik omavalitsus „kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt nende vastutusalasse kuuluvat ühiskonnaelust“. KOKS § 3 alusel rajaneb kohalik omavalitsus järgmistel põhimõtetel:

- 1) kohaliku elu küsimuste iseseisev ja lõplik otsustamine ja korraldamine;
- 2) igaühe seaduslike õiguste ja vabaduste kohustuslik tagamine vallas ja linnas;
- 3) seaduste järgimine oma ülesannete ja kohustuste täitmisel;
- 4) valla- ja linnaelanike õigus osaleda kohaliku omavalitsuse teostamisel;
- 5) vastutus oma ülesannete täitmise eest;
- 6) tegevuse avalikkus;
- 7) avalike teenuste osutamine soodsaimatel tingimustel.

Kohaliku omavalitsuse praktiline teostamine on oluliselt keerulisem kui üldised põhimõtted seda normatiivselt kirjeldavad. Seda keerukust kirjeldavad hästi kaks valitsemise ja poliitikakujundamise kontseptsiooni – mitme-kihiline valitsemine ja poliitike võrgustumine – mille sisu alljärgnevalt lühidalt ja teineteist täiendavalt avatakse.

Mitme-kihilise valitsemise (multi-level governance) mõiste lähtekohaks on Gary Marks'i uurimused Euroopa Liidu struktuurifondide kavandamisest ja elluviimisest (Marks, 1993). Marks defineeris mitme-kihilise valitsemise kui „pidevate läbirääkimiste süsteemi erinevatel territoriaalsetel tasanditel paiknevate 'pesastunud' valitsuste vahel“ (ibid.: 392). Peamiseks uurimisküsimuseks on see, kuidas toimub erinevate valitsemistasandite (jurisdiktsioonide) vastastikune tegevus. Eelkõige valitsemise (*governance*) mõiste liiga kitsa käsitluse kriitika tulemusel on Marks koos Hooghe'ga hiljem (vt Marks ja Hooghe, 2004) eristanud I ja II tüüpi mitme-kihilist valitsemist, kus esimeses eeldatakse, et „valitsuspädevus (*authority*) on suhteliselt stabiilne ning analüüs fokuseerub pigem valitsustasemetele kui spetsiifilistele poliitikele“ (Bache ja Flinders, 2004). Teist tüüpi mitme-kihilises valitsemises, mis sellises käitluses sobib paremini kuriteoennetuse kui spetsiifilise poliitika mõtestamiseks, eeldatakse, et valitsemine (*governance*) on „kompleksne ja muutlik ning koosneb paljudest kattuvatest jurisdiktsioonidest“ (ibid.). Avaliku sektori tegevust vaadeldakse ja arendatakse kui erinevaid avalike teenuste tööstusi (*industries*) (Marks ja Hooghe, 2004), mille optimaalne subsidiaarsus saavutatakse erinevatel territoriaalsetel tasandil (vt ka uuring avalike ja erateenuste käsitlusest maakonnaplaneeringute uuendamise kontekstis Eestis; Sepp jt., 2015). Kuriteoennetuse mudeli üheks ülesandeks on seega otsida üles need optimaalsed tasandid, millel üks või teine ennetustegevus (nende

rühmad) on kõige tulemuslikum ja tõhusam. Veelgi olulisemana kuriteoennetuse võrgustikupõhise mudeli välja arendamisel on arusaamine sellest, et mitme-kihililine valitsemine toimub olukorras, kus valitsemine on hajutatud väga erinevate organisatsioonide vahel ja kus erineva tasandi valitsused – sh kohalikud omavalitsused – sõltuvad järjest enam valitsussektori välistest tegijatest.

Mitme-kihililise valitsemise paradigma on saanud ka ametliku staatuse Euroopa Regioonide Komitees 2014.a vastu võetud „Euroopa mitme-kihililise valitsemise harta“ kujul. Muuhulgas kirjutatakse seal, et

Olles teadlikud sellest, et oleme ÜKSTEISEST SÕLTUVAD, ja püüeldes üha suurema TÕHUSUSE poole, leiame, et on soodsaid võimalusi, et veelgi tugevdada asutuste uuenduslikku ja tõhusat poliitilist ja halduskoostööd vastavalt asjaomastele pädevus- ja vastutusvaldkondadele. ...edendades seejuures MITME OSALEJAGA JUHTIMIST, mis hõlmab ühiskondlikud osalejad, nagu sotsiaalpartnerid, ülikoolid, valitsusvälised organisatsioonid ja representatiivsed kodanikuühiskonna rühmitused.

Mitme-kihililise valitsemise elluviimisel soovitatakse muuhulgas „EDENDADA KODANIKE OSALUST poliitikatsükli“, „TEHA tihedat KOOSTÖÖD teiste avaliku sektori asutustega, minnes kaugemale halduspiiridest, menetlustest ja takistustest“ ning „LUUA VÕRGUSTIKKE poliitiliste kogude ja ametiasutuste vahel kohalikest tasandist Euroopa tasandini ja vastupidi“.

Poliitikavõrgustike lähenemist (policy network approach) saab käsitleda kui II tüüpi mitme-kihililise valitsemise kontseptsiooni täiendust ja täpsustust rakendatuna üksikule poliitikale või poliitikavaldkonnale, käesolevas uurimuses siis kuriteoennetuse poliitikale kohaliku omavalitsuse tasandil ('pesastatuna' riiklikus kuriteoennetuse poliitikas). Rod Rhodes on poliitikavõrgustikud defineerinud kui „kogumid formaalsetest institutsionaalsetest ja mitteformaalsetest seostest valitsuslike ja muude tegijate (actors) vahel, mis on avalike poliitikate kujundamisel ja ellu viimisel struktureeritud ühiste, kuid pidevalt läbi räägitavate huvide ja veendumuste ümber“ (Rhodes, 2008; vt ka Marsh ja Rhodes, 1992). John Peterson'i (2003) definitsioonis rõhutatakse võimalust, et poliitika huvipoolte huvid võivad olla ja tõenäoliselt ongi erinevad, nii nagu ka nende võime mõjutada poliitikate õnnestumist või ebaõnnestumist.

Lähenemise aluseks on muutunud arusaamine ühiskonna ja riigi vahelistest suhetest. Eeldatakse, et puudub range piir nende kahe vahel (Börzel, 1997), ning et poliitikad ei ole enam ilmingimata keskvoimu „loominguks“, vaid et modernses ühiskonnas tehakse poliitika (ja viiakse neid ellu) protsessis, mis haarab palju erinevaid avaliku ja erasektori organisatsioone (Mayntz, 1994). Veelgi tugevama positsiooni alusel on „poliitikavõrgustikud ideaalseks raamistikuks avaliku ja erasektori tegevuse horisontaalseks koordineerimiseks, millele poliitikate kujundamine ja elluviimine tugineb järjest komplekssemas, dünaamilisemas ja eristuvamas keskkonnas, kus hierarhiline koordinatsioon on muutunud mittetoimivaks“ (Börzel, 1997; vt ka Kooiman 1993).

Rhodes (2008) on eristanud poliitikavõrgustike mõiste kolme peamist kasutust: kirjeldav-analüütilist, teoreetilisel-selgitavat ning poliitilisel-ettekirjutavat. **Poliitikavõrgustike kirjeldav-analüütilisel käsitlusel** on fookuses:

- olulised huvipooled ja nende suhteline võimupositsioon võrgustikes,
- huvipoolte ja muude tegijate vastastikune sõltuvus otsustusprotsessis
- formaalsed koostööorganid ja koostöö regulatsioonid, mille alusel toimub võimu jagamine otsustusprotsessis.

Kõik kolm punkti on ka siinse ennetustegevuse olukorra kirjelduste objektiks, kuid seda laiendatud käsitluses, mis võtavad arvesse ka mõiste teoreetilis-selgitavat dimensiooni. Lisaks võimusuhetele huvitavad meid ka huvipoolte pädevus, ressursid, huvid, väärtused.

Teoreetilis-selgitavates käsitlustes vaadeldakse poliitikavõrgustikke kui mehhanisme, mis võimaldavad ressursside vahetust erinevate poliitikavõrgustike osaliste vahel. Siin on lähtekohaks Max-Planck instituudi koolkonna uurimused (nt. Kenis ja Schneider, 1991; Mayntz, 1994), mis tuginevad ratsionaalse valiku teooria eeldustele ühendatuna arusaamisega institutsioonide olulisusest ühiskonnaelus ja valitsemises (Börzel, 1997). Institutsioone mõistetakse kui regulatsioone, mis pakuvad võimalusi ja loovad piiranguid ratsionaalselt tegutsevatele võrgustike osalistele nende eelistuste maksimeerimisel (Mayntz ja Scharpf, 1995). Institutsioonide peamine funktsioon on ületada ühisel tegutsemisel tekkivaid probleeme, piirates selleks egoistlikku ja oportunistlikku käitumist (Marin, 1990; Scharpf, 1992; Zintl, 1992). Poliitikavõrgustikud tuginevad kokkulepitud reeglitele, millest lähtutakse ühise tulemi ja kasu – nt toimiv ja tulemuslik kohaliku tasandi kuriteoennetuse poliitika – saavutamisel. Võrgustunud poliitikakujundamise eelistena loetletakse:

- Teabevahetuse ja ühistegevuse kulude vähendamine
- Vastastikkuse usalduse tekitamine, mis vähendab ebakindlust ja seega riski, et keegi hülgab võrgustiku.

Alternatiivina ratsionaalse valiku teooriale on poliitikavõrgustike toimimist ühiskondlike mehhanismidena selgitatud ka näiteks läbi võrgustike osaliste ühiste konsensuslike teadmiste, huvide, veendumuste ja väärtuste olemasolu. Sellisel juhul puudub vajadus strateegiliseks kauplemiseks erinevate huvipoolte vahel (Majone, 1993; Sabatier, 1993).

Kohaliku omavalitsuse kuriteoennetuse mudeli välja töötamisel ja olukorra kirjeldamisel on oluline silmas pidada, et kuriteoennetuse võrgustik ei ole paljude huvipoolte jaoks – sh. kohaliku omavalitsuse jaoks - mitte nende ainus ja olulisim poliitikavõrgustik, samas mõnede valdkondlikult spetsialiseerunud osaliste jaoks jällegi on. Seega on käesolevas rakenduslikus uuringus mõistlik eeldada nii erinevate huvide ja teadmiste olemasolu kuriteoennetuse võrgustikes, mis vajavad regulatiivset ja muud tüüpi formaalset või mitte-formaalset institutsionaalset „sekkumist“, kui ka konsensuslike alamvõrgustike olemasolu laiema kuriteoennetuse poliitikavõrgustiku siseselt.

Kohaliku omavalitsuse kuriteoennetuse mudeli välja töötamisel on olulisim mõiste **ettekirjutav sisu**, milles poliitikavõrgustikke käsitletakse kui poliitikate kujundamise ja elluviimise võimalikku lahendust (üldist meedet) ning seega ka poliitikate uuendamise või reformi objekte (Kickert, jt, 1997). Kickert jt. (1997) eristavad kolme tüüpi lähenemist poliitikavõrgustike haldamiseks avaliku sektori poolt:

- Instrumentaalne lähenemine keskendub valitsuste püüetele muuta sõltuvussuhteid poliitika-võrgustikes, valitsuse enda või kogu võrgustiku huvides, tuginedes seejuures oma seadustest tulenevale võimule. Peamisteks probleemideks on võimalik võtmeosaliste tõrksus valitsuse agenda suhtes, paindlikkuse kadu kohalike probleemidega tegelemisel, võimetus kontrollida kogu hierarhiat.
- Interaktiivne lähenemine tugineb võimuhierarhia asemel läbirääkimistele, mis eeldab avaliku sektori esindajatelt „häid inimestevahelisi, suhtlus- ja kuulamisoskusi; veenmisvõimet; valmisolekut kauplemiseks ning pigem vastastikku kasulikku kui et manipulatiivset käitumist;

võimet luua pika-ajalisi suhteid“ (Ferlie ja Pettigrew, 1996). Probleemiks on läbirääkimiste ja koostöö suured kulud, sh ajakulu; lisaks võib see viia eesmärkide hägustumiseni ning selleni, et otsuste sisu määrab kõigi osapoolte rahulolu ja mitte muud olulised väärtused (nt tulemuslikkus, tõhusus).

- Institutsionaalses lähenemises poliitikavõrgustikele fookuseeritakse institutsionaalsete reeglite ja struktuuride haldamisele ja muutmisele, mille „sees“ võrgustikud toimivad. Eesmärgiks on järkjärgulised muutused motivaatorites, reeglites ja (valitsemis)kultuuris, et toetada ühist probleemide lahendamist. Institutsionaalse lähenemise peamine ja peaaegu ületamatu probleem on selles, et motivaatorid, reeglid ja (valitsemis)kultuur on ülimalt vastupidavad muutustele, kuivõrd võrgustikud privilegeerivad osasid huvipooli, kes kalduvad võrdsustama oma kitsamaid huvisid avalike huvidega ning kes omavad võrgustikes tugevaid positsioone oma kitsaste (valdkondlike, organisatoorse, isiklike) huvide kaitsmiseks (Rhodes, 2008).

Hoolimata nendest raskustest, mis on olulised arvesse võtta mudeli elluviimise teostatavuse hindamisel, on leitud, et võrgustike haldamine ja juhtimine on võimalik ning parimad võimalused on selleks nimelt valitsustel, „kelle ressursid ja unikaalne staatus ühiste huvide esindajana teeb parima kandidaadi võrgustiku juhi (manager) rolli täitmiseks“ (Klijn ja Koppenjan, 2000). 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“ (ibid.).

Rhodes (2008) on koondanud rida nõuandeid valitsustele ja teistele võrgustikes osalejatele, kuidas parandada poliitikavõrgustike tulemuslikkust ja tõhusust. Nii on Painter, jt. (1997) soovitanud konkreetselt kohalikele omavalitsustele järgmist:

- koosta teiste oluliste asjassepuutuvate organisatsioonide (huvipoolte) audit
- joonista strateegiline kaart võtmeseostest
- määratle, milliste oma ressurssidega suudavad nad mõjutada teisi huvipooli
- määratle piirangud sellisele mõjutustegevusele.

Agranoff'i käsulauad (2003) võrgustumise haldamiseks sisaldavad mitmeid ideid osaluse kvaliteedi parandamiseks:

- Esinda oma organisatsiooni ja võrgustikku
- Võta endale osa halduskoormusest
- Kohandu ja sobitu, seejuures säilitades eesmärgi
- Ole nii loov kui võimalik
- Ole kannatlik ning kasuta inimestevahelise suhtluse oskusi
- Rõhuta motivatsioonivahendeid.

Eesti kohaliku omavalitsuse korralduses on käesoleval ajal mitmeid mitme-kihililise valitsemise ning võrgustikulise poliitikakujunduse ja elluviimise elemente. KOKS § 12 sätestab omavalitsusüksuste õiguse moodustada teiste omavalitsusüksustega liite ja ühisasutusi. KOKS 8. peatükis on kirjeldatud võimalused osavalla või linnaosa moodustamiseks ning aleviku- ja külavanema valimiseks ning neile õiguste ja kohustuste määramiseks. KOKS 10. peatükk kirjeldab KOV koostöö vormid ja sätestab omavalitsusliitude olemasolu, mille tegevust reguleerib eraldi „Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus“. Suhteid

riigiorganitega käsitleb üldisel tasandil KOKS § 65, mille lõige 1 alusel „Kohalike omavalitsusorganite ning riigi valitsusasutuste suhted põhinevad seadusel ja lepingul“ ning lõige 4 ütleb, et „Kohalike võimuorganitega konsulteeritakse õigeaegselt ja sobival viisil kõigi neid otseselt puudutavate küsimuste planeerimise ja otsustamise puhul“. Valdkondlikes seadustes on sageli määratletud KOV, riigivalitsuse ja maavalitsuse ülesannete jaotus ning osadel juhtudel ka ühised vastutusala (nt. gümnaasiumiharidus PGS's; vt. ülesannete jaotust ja koostöö reguleeritust kuriteoennetuse valdkonnas allpool).

Kõigest sellest hoolimata tuginevad Eesti kohaliku omavalitsuse põhimõtted ja domineerivad veendumused kohaliku omavalitsuse teostamisest arusaamisele, mis on formeerinud enne mitmekihilise valitsemise ja poliitikavõrgustike kontseptsioonide kujunemist ja süvalaienemist valitsemissektoris. KOV võrgustikulise teostamise kultuur ja institutsionaalne baas (formaalsed ja mitteformaalsed reeglid; osavallad ja/või territoriaalset tasakaalustatud külavanematega kaetus; maakondliku tasandi otsustusprotsesside selgus ja koostööstruktuuride olemasolu) on tagasihoidlik ja territoriaalselt ebaühtlane. Väärtustatakse kohaliku omavalitsuse (volikogu) ainupädevust ja traditsioonilisi tegevusvaldkondi (nt. üldhariduskoolide haldamine, sotsiaalteenused, kohalike teede ja tänavate hooldus). Uuemaid, valdkonnaüleseid, jagatud vastutusega ja ühiseid otsuseid nõudvad tegevussuundi, mille hulka kuulub ka kuriteoennetus, käsitletakse sekundaarsetena. See väljendub otseselt ka tegevustele eraldatavate ressursside (nt. eelarvevahendid, ametnike tööaeg) mahus ja kvaliteedis (vt allpool).

Kavandatav haldusreform loodetavasti toob kaasa mõningaid positiivseid arenguid, kuivõrd „võrgustumine on muutumas uueks tavateadmiseks ja -tarkuseks avaliku sektori reformimisel“ (Rhodes, 2008). Kõige ilmsemalt kasvab KOV-üksuste liitmisel vajadus KOV üksuse sisese mitmekihilise ja kompleksema valitsemise edendamiseks – kas formaalsete regulatsioonidega hõlmatud osavaldade ja külavanema institutsioonide kaudu, või - mis on tõenäolisem - territoriaalsete ja valdkondlike kodanikeühenduste senisest tõhusamal kaasamisel kohaliku omavalitsuse teostamisesse. Arvestades mastaabiefekti olulisust on samaväärne vajadus KOV-üksuste ülese maakondliku või regionaalse (st maakonna kui haldusüksuse tasandist kõrgemal territoriaalsel tasandil) koostöö-struktuuride ja reeglite järele. Haldusreformi kontseptsioon sisaldab kirjeldusi võimalikest lahendustest, kuid osa arutelusid lõplike reformi käigus tehtavate muudatuste osas on veel ees.

2.2. Kuriteoennetuse mõiste ja sekkumiste üldloogika

Kohaliku omavalitsuse kuriteoennetuse mudeli välja töötamise esmaseks eelduseks on (kohaliku tasandi) kuriteoennetuse mõiste defineerimine nii nähtusele iseloomulike tunnuste kui ka mõiste alla kuuluvate juhtumite mõttes. Sellisel juhul on võimalik süsteemselt kirjeldada olemasolevat olukorda ja arenguvajadusi ning hiljem mudelis välja pakkuda lahendusi.

Kuriteoennetuse mõiste

Kuriteoennetus on kompleksne kriminaalpoliitika kontseptsioon ja tegevuste praktika, mille eesmärgiks on kuritegevuse riskitegurite maandamine ning kuritegevuseks ebasoodsate tingimuste kujundamine

koostöös erinevate riigitasandi institutsioonide, kohaliku omavalitsuse, mittetulundusühingute ning kohaliku elanikkonnaga. Kuriteoennetus võimaldab piirata ja kontrollida kuritegevuse levikut ning tagada turvaline elukeskkond ja stabiilne areng ühiskonnas. Kuriteoennetust on sageli nähtud kui alternatiivset vahendit seaduste ja karistuste karmistamisele ning korrakaitseorganite kulutuste suurendamisele.

Kuriteoennetuse olulisteks tunnusteks on keskendumine potentsiaalselt kõige kuriteoaltimatele sihtrühmadele (alaealised, noored, sõltlased ning kuritegevuses osalenud isikud), tegelemine kuritegevuseks ebasoodsate tingimuste loomisega, ning kogukondliku koostöö ja üksikisiku rolli tähtsustamine kuritegevuse ohjamises (Gordon, 1998). Kuriteoennetuse toimimist mõistetakse erialakirjanduses eelkõige lähtuvalt kriminoloogia teooriatest, mis seletavad kuritegevuse põhjuseid ning tekkemehhanisme (nt ratsionaalse valiku teooria või kuriteokeskkonna teooriad).

Eestis riiklikku kuriteoennetuse poliitikat koordineeriv Justiitsministeerium on kuriteoennetuse määratlenud kui **erinevate abinõude kogumi, mille eesmärgiks on:**

- takistada varem mitteesinenud kuriteoliikide arenemist;
- vähendada ja võimalusel likvideerida olemasolev kuritegevus;
- takistada laste ja noorte kuritegelikule teele sattumist;
- vilunud kurjategijate kuritegelikult teelt ärasaamine;
- muuta füüsilist keskkonda nii, et potentsiaalsete kurjategijate motivatsioon kuritegu toime panna väheneks ehk muuta ahvatlevad objektid potentsiaalsetele kurjategijatele vähem atraktiivseks;
- vähendada inimeste hirmu langeda kuritegevuse ohvriks;
- teavitada inimesi kodanikuvastutusest kaasa aidata kuritegevuse vähendamisele (www.just.ee).

Kuriteoennetuse tasandid

Tulenevalt peamistest teoreetilistest lähenemistest, ennetusmeetodite valikust ja/või riskirühmade eripärasest võib kuriteoennetust mõista kui kombineeritud kolmetasandilist sekkumiste süsteemi.

Esmane ennetustöö seondub eelkõige tegevustega, mis kujundavad tingimusi kõigi ühiskonna liikmete sotsialiseerimiseks. Luuakse eeldused ja tingimused inimeste sulandumiseks ühiskonda ning selle tulemusel kuritegevuse riskifaktorite maandamiseks läbi erinevate valdkonnapoliitiliste instrumentide ning sotsiaalse sekkumise (Handbook, 2010). Esmatasandi ennetustöö hõlmab sageli niisuguste kuritegevuse riskifaktoritega tegelemist, mis seonduvad üksikisiku psühholoogilis-sotsiaalsete oskuste arendamisega, perekonnas vanemate kasvatusoskuste arendamisega ning kogukonnas kuriteoennetusliku kaasamise ja sellealase koostöö arendamisega. Valdav osa meetmeid rakendatakse hariduse valdkonnas laste ja noorte sotsialiseerimiseks ning sotsiaalse kaitse valdkonnas sotsiaal-majanduslikku risikrühma kuuluvate isikute (nt. pikaajalised töötud) ühiskonnast irdumise riskide maandamiseks.

Teise tasandi ennetustegevus keskendub ennekõike kuritegevuse kättesaadavuse piiramisele ning elukeskkonna turvalisuse tõstmisele (Brantingham ja Brantingham, 1991). Reeglina mõistetakse erialakirjanduses selle all standardiseeritud järelevalve meetodite ja tehnoloogiate juurutamist, elukeskkonna turvalisust tõstvate või kindlustavate sotsiaalsete tegevuste organiseerimist ning kuriteoennetusele suunatud planeerimise ning ruumidisaini praktikaid (Birkbeck ja LaFree, 1993; Clarke ja Homel, 1997; Rosenbaum, 1987). Peamine erinevus kahe lähenemise vahel avaldub selles, et esimesel juhul keskendub ennetustegevus indiviididele või sotsiaalsetele gruppidele. Teisel juhul aga pööratakse

peamine tähelepanu kuriteo tõrjetehnoloogiate rakendamisele, sotsiaalsete tegevuste ennetavale planeerimisele avalikus ruumis ja/ või institutsionaliseeritud kuriteokaitsele, mille efektid avalduvad kuritegevusele ligipääsu piiramises.

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. See hõlmab sageli erinevate alternatiivsete karistussüsteemide rakendamist, milles on kesksel kohal näiteks asenduskaristuste kohaldamine lähtuvalt konkreetsest kuriteojuhtumist, kuriteo ohtlikkusest ühiskonnale ning süüdimõistetute varasemast kuritegelikust käitumisest (Hagan, 2010). Seejuures võidakse mõjutusvahendina rakendada nii karistuse kergendamist (nt tingimisi karistused või rahatrahvid) kui ka karistuse karmistamist (nt nn šokivangistuse rakendamine).

Kuriteoennetuse paradigmad ja mudelid

Kuriteoennetus kui avaliku sektori poliitikate objekt kujunes Euroopas välja 1970-ndatel aastatel ning institutsionaliseerus 1980-ndatel aastatel (Crawford, 2008). Kuriteoennetuse varast faasi iseloomustab riiklike ennetusmodelite eristumine lähenemise fookuse alusel:

- Prantsusmaa mudelis rõhutati ennetuse sotsiaalsele dimensioonile ning kaasavate strateegiatega püüti tegeleda marginaliseerunud noorte inimestega
- Briti mudelis oli põhitähelepanu füüsilise keskkonna disainil, et vähendada kuriteovõimalusi
- Põhjamaade mudel toetus inimlikule kontaktile riskirühmadesse kuuluvate isikutega
- Holland arendas välja esimese komplekssema mudeli, mis kombineeris personaalset lähenemist tehnoloogiate rakendamisega ning rõhutas meetmete tulemuslikkuse mõõtmise tähtsust.

Kuriteoennetuse poliitikate edasine areng on viinud mudelite segunemiseni ning uuemal ajal on neid asendatud ka fookuselt laiemate kogukonna või kohaliku turvalisuse poliitikatega. Ka Eestis on kuriteoennetus just kohalikul tasandil, aga ka näiteks PPA tegevuses, sageli mõistetud kui laiema turvalisuspoliitika loomulik ja lahutamatu osa. Siinses töös lähenetakse teemale lähteülesandest tulenevalt siiski mõnevõrra kitsamalt, välistades näiteks tule- ja liiklusohutuse ning merepääste valdkonnad. Riiklikul tasandil on paralleelselt kuriteoennetuse mõistega kasutusel ka süüteoennetuse mõiste, mis tulenevalt süüteo õiguslikust määratlusest on mõnevõrra laiem. Korrakaitseaduse pg §17 määratletakse nimelt süütegude ennetamise mõiste:

Süütegude ennetamine on tegevus, mille eesmärgiks on süütegude ja muude korrarikkumiste ärahoidmine, süütegude soodustegurite mõju vähendamine ning avaliku korra tagamine.

Seaduse § 18 kirjeldatud süütegude ennetamise meetmed kattuvad ülal teoreetilisele kirjandusele tuginedes eristatud kuriteoennetuse tasanditega:

1) sotsiaalsed ja kasvatuslikud ennetusmeetmed – süütegusid põhjustavate tegurite mõju vähendamine eelkõige sotsiaal-, haridus-, pere-, noorte-, kultuuri-, alkoholi- ja narkopoliitika abil;

2) *olustikulised ennetusmeetmed – süütegude toimepanekule kalduvate isikute või kriminogeensete olukordade mõjutamine ja kohtade jälgimine;*

3) *tagajärgede kõrvaldamise meetmed – tegevus süütegusid toimepannud isikute korduvrikkumiste toimepanemise ärahoidmiseks ja õiguskorra kaitsmiseks, samuti süütegudega tekitatud kahju hüvitamisele kaasaaitamine.*

Kohaliku tasandi ennetustegevuse mudeli väljaarendamisel ei ole mõistete erineval ulatusel tegude karistuse raskuse mõttes olulist tähtsust. Üldjuhul toimivad kuriteoennetuslikud tegevused ka süütegusid ennetavalt ning vastupidi.

Adam Crawford (2008) on projekti CRIMPREV kollokviumi arutluste põhjal sõnastanud ühtse Euroopa kuriteoennetuse mudeli põhielemendid:

- Preventiivne pööre kriminaalpoliitikas, milles fookus on pigem pro-aktiivsel ennetusel kui reaktiivselt avastamisel
- Rõhk laiematel sotsiaalsetel probleemidel, sisaldades laialt määratletud kahjusid, elukvaliteedi halvenemist, anti-sotsiaalset käitumist ja korrarikkumisi
- Fookus mitteformaalsel sotsiaalsel kontrollil ja kohalikul normatiivsel elukorraldusel ning sellel, kuidas need seostuvad formaalsete kontrollisüsteemidega
- Ennetuspoliitika rakendamine läbi detsentraliseeritud kohalike kokkulepete ja korralduse – kohalikud probleemid nõuavad kohalikke lahendusi
- Tulemusteni jõudmine läbi partnerluse, mis koondab erinevaid organisatsioone ja huvipooli horisontaalsetes võrgustikes
- Eesmärgiks on holistiliste lahenduste pakkumine, mis on probleemist-lähtuvad ning mitte defineeritud vastavalt sekkumisvahenditele, mida probleemi lahendamise kõige kättesaadavamad organisatsioonid valdavad.

Niisiis lähtub Crawfordi kuriteoennetuse „Euroopa mudel“ kohalikul tasandil võrgustikulise poliitika-kujundamise kontseptsioonist. Kohaliku omavalitsuse valitsemistasand ei toimi sõltumata riiklikust ja EL valitsemistasandist ning soovitatav on ka vastupidine sõltuvus. Crawford täpsustab kohalike turvalisuspoliitika partnerlusvõrgustike olemust ning vajaduse loogikat.

Ta loetleb kohe samas Euroopa riikide kogemusele tuginedes ka rida takistusi ja probleeme kohalike kuriteoennetuse võrgustike välja kujundamisel ja tulemuslikul tegutsemisel:

- Võtmetegijad (tervishoid, haridus, sotsiaalne kaitse) ei soovi sageli osaleda, samas kui teised tegijad domineerivad agenda seadmisel
- Pinged keskvalitsuse kontrolli ning kohalike vajaduste ja huvide vahel, mille tulemusena mõnedes riikides on partnerluse fookus seatud vastavalt riiklikule agendale või tulemusindikaatoritele, sõltumata vajadusest samastuda ja järgida kohalikke prioriteete
- Sõltumata lokalismi, delegeerimise ja detsentralisatsiooni retoorikast ei ole paljud valitsused olnud võimelised või soovinud omaks võtta rohkem „käed eemale“ lähenemist seoses kohalike turvalisusvõrgustikega
- Soovimatus jagada informatsiooni ning usalduse puudumine võrgustikus
- Osaliste konfliktid, 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.

3. VÄLISRIIKIDE KOGEMUS KURITEOENNETUSE VALDKONNAS

3.1. Kohalik kuriteoennetus Rootsis

Kohaliku kuriteoennetuse kontekst Rootsis

Rootsi kohaliku omavalitsuse korraldus on 2-tasandiline, kuid valdav osa kohaliku omavalitsuse ülesandeid täidetakse esmatasandil. Nii esma- kui teise tasandi KOV üksused on Rootsis üldtendentsina Eestist suuremad nii elanike arvu kui ka kohaliku eelarve mõttes.

Esmatasandi KOV-üksuseks on kommuun, mida on Rootsis kokku 290. Kommuunide elanike arv varieerub suurtes piirides, alates 900 tuhande elanikuga Stockholmi kommuunist kuni väiksemate 2,5-5 tuhande elanikuga kommuunideni. Kommuunide ülesandeks on üldhariduse, sotsiaalse kaitse ja esmatasandi tervishoiu, keskkonna, kommunaalmajanduse, planeerimise ja päästeteenuste valdkondade korraldamine. Võrdluses Eesti KOV-üksustega on Rootsi esmatasandi KOV-üksuste pädevused üldpildis laiemad, KOV osakaal avaliku sektori kulutustes suurem ning tulenevalt riigi üldisest jõukusest on ülesannete täitmine ka paremini finantseeritud. Rootsi teise tasandi üksused – 21 lääni – vastutavad regionaalse tervishoiusüsteemi ja ühistranspordi korraldamise eest. KOV ja riigi omavahelised seosed Eestis ja Rootsis on samased. Riigil on võimalus mõjutada KOV tegevust läbi: seaduste ja järelevalve; toetusprogrammide; meetodilise nõustamise.¹ Politseitöö on Rootsis riiklik ülesanne.

Rootsi kuriteoennetuse süsteemi väljakujunemine ja kaasaegsed paradigmad

Kohaliku kuriteoennetuse alguseks kaasaegses mõttes saab Rootsis pidada **1990-ndate aastate algust**, mil tegevust **alustasid mitmed rohujuure tasandi organisatsioonid**: noorte naiste kriisiabi telefonid; feministilik enesekaitse; EXIT liikumine, aitamaks rassistlike ekstremiste väljuma võrgustikest; KRIS liikumine endiste kurjategijate aitamiseks. 1991. aastal algatati ka **esimesed kohaliku kuriteoennetuse pilootprojektid**.

Järgmiseks oluliseks sammuks oli **1993. aastal algatatud kogukonnapolitsei reform**, mille eesmärk oli muuta politsei traditsioonilisi ja sageli reaktiivseid tööpraktikaid. Reform rõhutas kuriteoennetusliku tegevuse ja kohaliku koostöö tähtsust. 1993. aastal anti ka **Kuriteoennetuse Riiklikule Nõukogule (Brå; asutatud 1974. aastal)** täiendavaid prioriteetseid funktsioone: a) kuriteoennetusliku tegevuse edendamiseks rakenduslike uuringute ja hindamisanalüüside koostamine ja levitamine, samuti asjakohaste meetmete väljatöötamine ja hindamine; b) kohaliku kuriteoennetuse toetamine.

¹ Wennerström, 2013. The Swedish model of crime prevention its development in the last two decades and its future challenges. Erik Wennerström, Director General, Swedish National Council for Crime Prevention. 18. DPT, Bielefeld (2013)

Kaasaegne kuriteoennetuslik tegevus tugineb Rootsisis **1996.a. vastu võetud valitsuse programmdokumendil „Meie ühine vastutus“**². Strateegia lähtub arusaamisest, et ühiskonnas on aja jooksul vahetu mitteformaalne kontroll asendunud formaalse kontrolliga ning löhe 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.

Dokumendis nenditi, et on muutunud järjest ilmsemaks kriminaalõigussüsteemi võimetus üksinda kuritegevuse vastu võidelda. Seetõttu on vajalik kohalike võimude ja teiste kohalike organisatsioonide koostöö ning kodanikuinitsiatiivides sisalduvate ressursside parem kasutus. Eristatakse kolme tüüpi tegevussuundi:

1. Pöörata rohkem tähelepanu sellele, kuidas üldised arengud ühiskonnas ning poliitikaotsused teistes valdkondades (nt. haridus- ja noorsoopoliitika, tööhõivepoliitika) mõjutavad kuritegevust. Oluline on kujundada sotsiaalne ja füüsiline keskkond, mis vähendab võimalusi kuritegevuseks.
2. Arendada ja parandada kriminaalpoliitika seadusandlust ning vastavate valitsemisorganite tööd läbi karistusseadustiku ning haridus- ja sotsiaalsüsteemi meetmete.
3. Kasutada kodanike initsiatiivi kuriteoennetuslikus tegevuses, seda eriti kohalikul tasandil. Parim viis selle teostamiseks on koostöö valitsemisorganite ja kogukonna huvipoolte vahel, toetades näiteks naabrivalvet, lastevanemate patrulle, tehniliste lahenduste juurutamist, lähisuhtevägivalla tugiteenuste rakendamist.

Programmdokumendis rõhutatakse äri sektori rolli kuritegude ennetamisel ning vajadust tõsta sektori teadlikkust kuritegevuse võimaldamise vältimise osas. Valitsemis- ja äri sektori esindajate vastastikused konsultatsioonid peaksid olema kohaliku tasandi kuriteoennetuse keskseks elemendiks. Äri sektorilt oodatakse muuhulgas järgmist:

- Kinnisvaraomanikud peavad vähendama riske, mis on seotud sissemurdmistega, vargustega, vandaalitsemisega hoonetes (sh abiruumid) kasutades selleks kombinatsioonis tehniliste vahendite, turvateenuse ja eesmärgipärase hoolduse meetmeid.
- Baarid ja ööklubid peaksid vähendama vägivalla ja avaliku korra rikkumise riske parema ja paindlikuma turvateenuse abil.
- Kauplused peaksid vähendama varguste riski kaupade väljapaneku disaini abil ning tagama, et tooteid, mida võidakas kuritarvitada, ei müüda võimalikele kuritarvitajatele.

Olulise osa vastutusest jätab strateegia siiski avalikule sektorile – riigi ja kohalikele tasandile ühiselt. Kuigi lõplik vastutus lasub riigivalitsusel, saavad tulemuslikud meetmed tugineda esmajoones kohalikul kuriteoennetuslikul tegevusel kohaliku omavalitsuse ja kodanikeühenduste koostöös. Tuginedes kohaliku kuriteoennetuse pilootprojektidele (alates 1991) leitakse, et sellele, kuidas kohalik kuriteoennetuslik töö peaks toimima, ei ole mõistlik detailseid ettekirjutusi ja suuniseid seada. Mõningaid üldistusi on siiski võimalik teha, millised meetodid ja lahendused on edukamad:

- Erinevad huvipooled peavad olema aktiivselt esindatud.

² Our Collective Responsibility A National Programme for Crime Prevention. Ministry of Justice. Published by the National Council for Crime Prevention Sweden BRÅ-report 1997:1

- Huvipooltel peab olema teadmine meetoditest, mis on kohaliku kogukonna turvalisuse tagamisel tulemuslikud lühiajaliselt ja pikaajaliselt. Oluliseks teadmiste allikaks on kogemus eelnevalt tehtust, kuid sellega ei peaks piirduma.
- Riik peaks olema oluliselt kaasatud. Riik toetab kuriteoennetuse programmi kaudu kohaliku tasandi tööd.

Jätksuutliku kohaliku kuriteoennetuse võtmeküsimus on sobivast viisist, kuidas organiseerida kuriteoennetuslikku tegevust. Olemasoleva kogemuse pealt soovitab programmdokument kodanikeühenduste ja teiste osapoolte huvi säilitamiseks mingit tüüpi lihtsa organisatsiooni loomist **kohaliku kuriteoennetuse nõukogu vormis**. Sellise nõukogu roll peaks olema:

- pakkuda kontaktpunkti isikutele, firmadele ja kodanikeühendustele, kes soovivad panustada turvalisusesse;
- koordineerida erinevaid kohalikke initsiatiive;
- levitada olemasolevat teadmist kuriteoennetuse teemal.

Olulist rolli kohalikus nõukogus peaks strateegia suuniste järgi mängima politsei, seda eriti kogukonnapolitsei mudeli juurutamise kontekstis. Samuti on oluline kohaliku omavalitsuse roll, kelle otsused haridus- ja sotsiaalteenuste poliitikas mõjutavad seda, kuidas kuriteoennetuslikku tegevust organiseerida. Nende võimuses on toetada valdkondade vahelist koostööd. Kohalikud kuriteoennetuse nõukogud peaksid täiendama kogukonnapolitsei nõukogusid. Lisaks kohalikele omavalitsustele ja politseile tuleks kuriteoennetuse nõukogudesse kaasata koolide ja sotsiaalasutuste esindajaid, samuti vaba aja, tervishoiu, tööhõive, alkoholi- ja narkoprobleemidega tegelevaid organisatsioone ning kõiki neid kellel on oskusi ja võimeid panustada ennetustöösse ning kellel on huvi – nt. elamuühistud, kindlustuskompaniid, kaubandusettevõtted.

Kuriteoennetuse programm sisaldab meetmeid riiklikul, regionaalset ja kohalikul tasandil. Olulisimaks on meetmed, mis toetavad kuriteoennetust kohalikul tasandil. Need meetmed on mõeldud kasutamiseks kohalike võimuorganite, eraettevõtete, vabaühenduste, muude organisatsioonide ning üksikisikute poolt. See osa programmist tugineb suures osas rohkem või vähem formaalsel ja vabatahtlikul koostööl kõigi osapoolte vahel, kes on võimelised kuritegevust ennetama kohalikul tasandil. Programmi nende kavatsuste jaoks peetakse vajalikuks valitsuse organisatoorset toetust, mis seisneb järgmises:

- Brå metoodiline tugi kuriteoennetusliku tegevuse elluviimiseks ja koostööorganisatsioonide üles ehitamisel: probleemide kaardistamise meetmed; teave asjakohaste materjalide asukohast; Rootsi ja välisriikide parimate praktikate info vahendamine; koostöös ülikoolidega spetsialistide koolitus; kohalike projektide seire ja hindamine.
- Brå metoodiline tugi koostööorganisatsioonide üles ehitamisel, sh kohalike kuriteoennetuse programmide ette valmistamisel ja vastu võtmisel. Olulise täpsustusena lisatakse programmdokumendis, et „valitsus teadlik, et edukad kuriteoennetuse programmid, mis rakendavad kodanike initsiatiivi ja kaasatust ei saa olla ette kirjutatud keskselt, vastavalt mingile ühetaolisele mudelile“.
- Rahaline tugi riigieelarvest kohalike kuriteoennetuslike projektide elluviimiseks ja samuti kohalike organisatsioonide ülesehitamiseks.

Programmdokumendis **eristatakse kohaliku tasandi situatiivset ja sotsiaalset ennetustegevust**. Situatiivse ennetustegevuse meetmed jaotatakse nelja rühma:

- Tee kuriteo sooritamine raskemaks – füüsilised takistused, uste koodlukud, muuda „ohtlikud“ kaubad raskesti kättesaadavaks, hajuta riskirühmade liikmeid (nt rohkem bussipeatusi);
- Suurenda kuriteo avastamise tõenäosust – politsei, turvateenused, uksehoidjad, muude teenuste osutajad; linnaruumi vaadatavuse suurendamine; kodanikuvalvsuse edendamine;
- Vähenda kuritegevusest saadavat kasu – asjade märgistamine;
- Muuda kuriteo õigustamine raskemaks – diskursiivne tegevus, kogukonnareeglid, kasvatustöö, hoia asularuum korras.

Linnaplaneerimises rõhutatakse vajadust vältida sotsiaalselt ja elulaadilt segregeerunud linnaruumi kujunemist. Vajalik on mitmekesine avaliku ruumi ja elamualade kasutus, kus lisaks tehnilistele vahenditele vähendavad kuritegevuse riske sotsiaalne kontroll, majapidamiste suurem nähtavus ja lähedus teineteisele.

Sotsiaalse ennetustegevuse puhul on olulised fookused järgmised:

- Vanemate roll väärtuste ja normide kujunemisel on võtmetähtsusega.
- Varajase elujärgu meetmed on olulised.
- Vajadus intensiivse arendustöö järele teadmiste ja teadlikkuse osas. Kuna sotsiaalsed meetmed on pikaajaliste tulemustega, siis on vaja järjepidevust ja püsivust tegevuses .
- Vanemate laste kuriteoennetuslikus tegevuses on oluline koht koolil – programmid koolikiusamise vastu, huvitegevus, kontaktide suurendamine täiskasvanutega.
- Varajaste õigusrikkujatega individuaalne tegelemine, nõ uue elu konstrueerimine väljaspool kuritegelikke ringkondi.

Brå direktori Erik Wennerströmi 2013. aastal peetud ettekande põhjal³ kaasnes programmdokumendiga oluline muutus kuriteoennetuse mõistmises ja fookustes Rootsis, mis seisneb kokkuvõtlikult järgnevas:

- Kohalikud probleemid nõuavad kohalikke lahendusi;⁴
- Fookus peaks olema igapäeva kuritegudel: vargused, vandalism;
- Vajalik on laiapõhjaline koostöö politsei, sotsiaalteenuste osutajate, koolide, vabaihenduste, kohalike ettevõtjate vahel;
- Vajalik on kodanike kaasamine rohujuure tasandil.

Täiendava fookusena kujuneb järgnevalt välja võitlus naistevastase vägivalla vastu. 1998. a. võetakse vastu naistevastase vägivalla seadus ning 2008. aastal riiklik tegevuskava naistevastase vägivalla ennetamiseks. Tegevuskava keskendus ametiasutuste personali oskuste arendamisele ja supervisioonile

³ Wennerström, 2013

⁴ Vrd. Vania Ceccato ja Lars Dolmen, 2013: Crime prevention in rural Sweden. European Journal of Criminology 10(1) 89-112

ning selle lühiajaliseks eesmärgiks oli suurendada lähisuhtevägivalla kuritegudest teatamist⁵. Samal aastal andis valitsus ka ülesande kommuunidele suurendada linnaruumi turvalisust soolisest vaatepunktist.

Selle raamistiku siseselt kasvas 00-ndatel nõudlus - seda nii uue parem-tsentristliku valitsuse kui ka kohalike kuriteoennetuse nõukogude koordinaatorite poolt - tõenduspõhiste kuriteoennetuse meetmete järele, et tagada tegevuse suurem legitiimsus ühiskonna ja rahastajate silmis. 2008. aastal anti Brå'le ülesanne teha uuringupõhised meetmed kättesaadavaks ja kasulikuks kohalikele huvipooltele. Sellel eesmärgil Brå korraldab regionaalseid konverentse, suurendab võimekust õigete meetmete teadmise- ja tõenduspõhiseks valikuks probleemidega tegelemisel, tõlgendab teaduslikku teadmist praktilises ennetustöös vajalikuks teadmiseks, koostab ja levitab kirjalikke statistilisi ja meetodilisi materjale⁶. Praktikas konkureerivad tõenduspõhised meetmed kogemuspõhiste meetmetega, mida on kohalikul tasandil rakendatud ning hinnatud praktikute poolt kui toimivaid. Tõenduspõhise paradigma nõrkuseks peetakse, et sellisel moel võidakse kõrvale lükata mitmeid uuenduslikke ja kohalikke olusid arvestavaid ning just seetõttu tõhusaid meetmeid.

Kuriteoennetuse peamised osapooled Rootsis

Rootsi Riiklik Kuriteoennetuse nõukogu (Brå)

Brå on Justiitsministeeriumi valitsemisalas tegutsev riigiasutus, mis loodi 1974. aastal vastusena avalikkuse murele, mis seotud kuritegevuse kasvutrendidega 1960-ndatel aastatel. Brå tegutseb kui valdkondlik uurimus- ja arenduskeskus, mille ülesandeks on toetada õigussüsteemi organisatsioone teadmiste ja oskuste edendamisel ning töömeetodite arendamisel. Sisendi prioriteetide osas annavad Brå'le valitsuskomisjonid, kuid samuti on Brå'l võimalus algatada tegevussuundi omal initsiatiivil. Brå tellib ja koostab kuritegevuse ja selle ennetamise analüütilisi raporteid (sh välisautoritelt, valdavad UK ja USA) ning publitseerib asjakohaseid juhtnõore⁷.

Brå spetsiifiline fookus on kuriteoennetus, millega tegeleb üks Brå struktuuriüksustest (kokku on neid hetkel 6, varasemalt ka 4), mille ülesanne on muuhulgas toetada kohalikke kuriteoennetuse nõukogude toimimist ning arendada nende meetodilist ja teadmusbaasi. Vastava ülesande sai Brå 1998. aastal, kooskõlas 1996. aastal vastu võetud riikliku strateegiaga „Meie kollektiivne vastustus“, milles kohaliku tasandi kuriteoennetus tõsteti üheks kriminaalpoliitika nurgakiviks. Ülesande täitmiseks määratud vahendeid kulutatakse põhiliselt erinevate projektide algatamiseks ning kohaliku kuriteoennetuse töötajate teadmiste ja oskuste edendamiseks – koolituste läbiviimiseks ning kirjalike teabematerjalide välja töötamiseks ja levitamiseks. Brå toetus kirjalike materjalide näol sisaldab:

- Juhtnõõrid;
- Raportid;

⁵ Wennerström, 2013

⁶ Wennerström, 2013

⁷ Jan Andersson (2005) The Swedish National Council for Crime Prevention: a Short Presentation, Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention, 6:1, 74-88

- Ajakiri Apropa;
- Kuritegevuse statistika;
- Kohaliku Töö seksioon Bra kodulehel⁸.

Juhtnõõrid on keskseks meetodiks, kuidas toetatakse kohalike kuriteoennetuse nõukogude meetodilist ja professionaalset (teadmised ja oskused) arengut. Näiteks on publitseeritud juhtnõõre järgmistes teemades:

- Autovarguste vähendamise meetmed elamualadel (2005)
- Graffiti ennetamise meetmed (2005)
- Juhendmaterjalid õpetajatele koolikeskkonna turvalisemaks muutmiseks, mille käsitletakse 5 alateemat – käitumisreeglid, turvalisus ja ebaturvalisus, kaklemine, narrimine, vargus ja vandalism (2005)
- Naabruskonna turvalisuse kaardistamine (2011)
- Naabrivalve kortermajade rajoonis (2012)

Brå korraldab ka võrgustike regionaalseid ja üleriigilisi kohtumisi, seminare, koolitusi teadmispõhise ennetustöö valdkonnas, iga-aastast konverentsi. Kohalike kuriteoennetuse nõukogude hindamisuringu alusel on need toetusvormid kohalikele nõukogudele suhtelistelt hästi teada, kuid lisaks soovitakse rohkem süvitsi minevat juhtumipõhist meetodilist tuge.⁹

Politsei

Politsei on Rootsis riiklik amet, mille töö on alates 2015. aastast jagatud 7 regiooni¹⁰, 27 politseipiirkonna ja 90 kohaliku politseipiirkonna vahel. Igal 7 politseiregioonil on täielik vastutus regioonis toimuva politseitöö eest. Regionaalset politseid juhivad nõukogu, kuhu kuuluvad kõrgemad politseiametnikud ja poliitikud.

Kuriteoennetus on oluline politseitöö ülesanne, kuid Brå 2013. aasta uuringu andmetel oli paljude politseijuhtide jaoks arusaamatu, kuidas kõrgemalt tulevaid juhiseid prioriseerida kuriteoennetuslikku tegevust praktiliselt ellu viia. Tunnetatakse, et tegelikkuses on prioriteedid politseitöös mujal. Kohalikud politseijuhid väärtustavad probleemipõhist lähenemist kuriteoennetusele, mis tugineks uuringutele ja analüüsidele, rakendaks neile tuginedes erinevaid algatusi ning viiks läbi jätkutegevusi.¹¹

Brå direktor Erik Wennerström¹² on jaganud Rootsi politsei strateegilise kuriteoennetusliku tegevuse 3 faasi

1. spetsialistide ajastu kuni 1994

⁸ 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. Authors: Charlotta Gustafsson, Solveig Hollari

⁹ ibid.

¹⁰ Kuni 2015. Aasta politseireformini oli Rootsis 21 regionaalset politseiametit, üks igas läänis.

¹¹ Police officers' view of crime prevention work. Assignment "Investment in more police officers" Bra Report 2013:21

¹² Wennerström, 2013

- suunatud projektid, kuhu olid kaasatud vähesed politseinikud (nt. kohtumised noortega koolides)
2. probleemi-keskse politseitöö faas – 1994-2005
 - kogukonnapolitsei reform
 - rohkem ennetust võrdluses kuritegevuse allasurumise
 - kuriteoennetuse definitsioon laienes
 3. teadmispõhise politseitöö faas alates 2005
 - kogu politsei on teadmispõhine
 - kuriteoennetuse definitsioon laienes liigselt, peaaegu kogu politseitöö oli käsitletav „kuriteoennetusena“. Siit tulenes väljakutse leida politseitöö jaoks toimiv kuriteoennetuse definitsioon, mis hüpoteesina on „politseitöö, mille **esmane** eesmärk/taotlus on kuritegevuse ennetamine“.

Kohaliku kuriteoennetuse vaatepunktist on kõige olulisemad olnud järgmised valitsuse initsiatiivid: kogukonnapolitsei reform (1993); suunised politsei ja kommuunide koostöölepingute sõlmimiseks ja koostöömudeli välja arendamine (2008-2010), politseitöö tsentraliseerimise reform (2015).

Kogukonnapolitsei reformi fundamentaalne kontseptsioon nägi ette, et kohalik politsei vastutab kindlas piirkonnas enamuse töö eest. Reformi eesmärk oli rakendada probleemipõhist lähenemist koostöös piirkonna elavate ja töötavate kodanikega. See nõuab teadmist piirkonna probleemidest, mis valdavalt tugineb registreeritud kuritegevuse statistikale. 25% piirkondadest kasutati ka kodanike küsitluse andmeid. Tööpraktikate muutmiseks peeti vajalikuks organisatsiooni struktuuri teatud osade detsentraliseerimist. Eesmärk oli muuta kohaliku politseitöötajad generalistideks, kes oleks pädevad nii ennetustöös, korrakaitstes kui ka kriminaaluurimises. Reformi hindamisuringu tulemused¹³ näitasid, et 2000. aastaks oli eesmärgid saavutatud vaid osaliselt – kokku oli Rootsis siis 6400 kogukonnapolitseinikut ehk 40% kõigist politseiõhvitserist ning neist omakorda pooled generalistid. Brå soovitas osalisel määral spetsialiseerumist ka generalistidele. Brå hinnangul on olemas mastaabipiirangud politseijaoskondade kättesaadavuse suurendamisel - liiga väikesed politseipiirkonnad ei suuda tulemuslikult funktsioneerida.

2008. aastal andis valitsus politseile suunised sõlmida tiptasemel **koostöölepped kohalike võimudega**. Koostöölepingute sisu varieerub, kuid paljud sisaldavad eesmärki vähendada noorsookuritegevust. Ligi 90% 290 Rootsi KOV üksusest on sõlminud koostööleppe politseiga¹⁴. Brå uuring koostöölepete osas näitab, et:

- Lepped on toonud kaasa paranenud ennetustöö;
- Sageli partnerid töötavad probleemile orienteerituna ja enesepeegelduslikul moel;
- Siiski, sageli keskendub koostöö teemadele, milles partnerid juba tegid koostööd, ning mitte uutele teemadele;

¹³ Lindström jt, 2001: The Community Police Reform: An Evaluation Study. English Summary. Authors: Peter Lindström, Anna Pauloff and Sven Granath. BRÅ-report 2001:5

¹⁴ Kerstin Johansson (2014) Crime prevention cooperation in Sweden: a regional case study, Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention, 15:2, 143-158

- Kuriteoennetusliku tegevuse praktikutel on raske analüüsida/mõista probleemide põhjuseid ning valida põhjuslikkuse analüüsil tuginevaid meetmeid.¹⁵

Brå, politseiameti ja üleriigiliste omavalitsusliidu poolt arendati välja koostöömudel, mille lähtekoht on koostöö takistustega tegelemine, milleks on:

- Koostööpartnerite erinevad eesmärgid (nt. rikkujate karistamine ja avaliku korra kaitse vs rikkujate ja ohvrite üheaegne toetamine);
- Koostööpartnerite erinevad organisatsioonistruktuurid (territoriaalsed, eelarvelised, otsustusprotsessid);
- Koostööpartnerite erinevad organisatsioonikultuurid¹⁶.

Positiivse programmina soovitatakse koostööks valmistumist oma organisatsiooni siseselt ning alles seejärel ühise arusaamise kujundamist probleemist. Koostöömudeli peasõnum on struktureeritud kuriteoennetuslik koostöö ning see sisaldab 5 sammu: olukorra kaardistamine; probleemi defineerimine; põhjuste analüüs; meetmete rakendamine; jätkutegevused ja hindamine. Mudeli põhjal avaldati 2010. aastal käsiraamat „Koostöö“, mille alusel viiakse läbi koolitusi¹⁷.

Uueks väljakutseks kohalikele ennetustegevusele on **2015. aastal ellu viidud politseitöö tsentraliseerimise reform**, millega 21 maakondlikku politseiregiooni ühendati 7 regiooniks. Väga üldisel tasandil on politseitöö tsentraliseerimine vastuolus arusaamisega, et kuriteoennetus peab baseeruma kohalikul teadmisel probleemidest. Brå vaatepunktist võib tsentraliseerimine võib viia olukorrani, kus keskne politseijuhtkond annab kõigile regioonidele ja kohtadele suunised tegeleda samade probleemidega, sõltumata kohalikest prioriteetidest ja probleemidest. Samas on võimalik ka reformi positiivne mõju - kesk-taseme juhtkonna vähendamine muutub võimaluseks anda kohalikele otsustajatele selge mandaat tugineda oma töös kohalikele teadmisele¹⁸.

Kohalikud kuriteoennetuse nõukogud

Kohalikud kuriteoennetuse nõukogud peavoolustati 1996. aasta riikliku programmdokumendiga „Meie ühine vastutus“ (1996), milles määrati kohaliku kuriteoennetuse nõukogule järgmised ülesanded:

- Vastu võtta kuriteoennetuse strateegiline kava, mis sisaldab lühi- ja pikaajalisi eesmärke ja meetmeid.
- Koostada praktilisi tegevuskavasid, et vähendada kuritegelikku elustiili haaratud isikute arvu, kuritegude võimalusi ning retsidiivsete kurjategijate kuritegelikku aktiivsust.
- Võtta vastutus erinevate meetmete koordineerimise osas ning tagada ühiste jõupingutustega info kiire levitamine osapoolte vahel.
- Rakendatud meetmete jätkutegevused ja hindamine.

¹⁵ Wennerström, 2013

¹⁶ Wennerström, 2013

¹⁷ Johansson, 2014

¹⁸ Wennerström, 2013

Keskseks ideeks on edendada koostööd õigussüsteemi ning kohalike osapoolte - nagu näiteks kommuunid, vabatahtlikud ühendused, kohalik ärisektor - vahel. Strateegias seati nõukogudele ülesandeks toimida kui kontaktpunkt neile, kes soovivad panustada ja on võimelised panustama kuritegevuse vähendamisesse ning kohaliku turvalisuse tõstmisesse. Nõukogu peaks keskenduma kodanike initsiatiivide toetamisele ja vähem lähtuma kommuuni kui valitsemisorgani agendast.

Erik Wennerström on kohaliku kuriteoennetusliku töö arengu kohalike nõukogude koordinaatorite vaatepunktist jaotanud 2 faasi¹⁹:

1. 1996-2000 - kohalike nõukogude loomine ja baastegevus
 - Uued nõukogud alustavad nõrkade ja väikse-mastaabilistena, kuid üldiselt saavutavad stabiilsuse
 - Koordinaatorid on projektide juhid, kes teevad tööd personaalse hoiakuga.
2. Alates 2006 - järjest struktureeritum ja pikaajalisem strateegiline tegevus
 - Nõukogud arenevad, muutuvad struktureeritumaks ja strateegilisemaks
 - Kuriteoennetus lõimitakse vaatepunktina kõigisse asjakohastesse kohaliku elu korraldusprotsessidesse
 - Koordinaatorid võtavad rolli koordineerida ja lõimida kuriteoennetus kommuuni haldusorganisatsiooni kui tervikusse.

2000. aastaks oli u. pooltes kommuunides kohalik kuriteoennetuse nõukogu koos kohaliku koordinaatoriga, kelleks oli valdavalt kas politsei, kommuuni sotsiaalteenuste osutaja või kool. 00-ndate keskpaigaks saavutas kohalike nõukogude arv maksimumi ja tasakaalustus. 2005. a oli Rootsi kommuunides ja suurlinnade linnaosades u. 300 kuriteoennetuse nõukogu. Kuriteoennetuslikku tegevust tehti ka teistes koostöövormides – nt. tervisenõukogudes, kogukonna turvalisuse nõukogudes, uimastitarbimise ennetamise nõukogudes²⁰ 2013. aasta seisuga oli 88% kommuunides ja suurlinnade linnaosades oma nõukogu.²¹

2004. aastal viidi Rootsis läbi kohalike kuriteoennetuse nõukogude küsitlusuuring²². Kohalikke kuriteoennetuse nõukogusid iseloomustasid järgmised faktid:

- 2/3 nõukogudest allub otse kommuunivalitsusele.
- Kommuunid on nõukogus alati esindatud, ametniku ja/või poliitiku näol.
- Kommuuni täidesaatval võimul ja sotsiaalteenuseid osutavatel asutustel on märkimisväärne mõju kohaliku tasandi ennetustöö sisule.
- Politsei on esindatud 88% nõukogudes.
- Ülikoolid ja teised teadusasutused ei oma esiletõusvat rolli ennetustöös, u. 1/5 nõukogudest on teinud nendega koostööd.
- Peaaegu pooltes nõukogudes on esindajad organisatsioonidest, kes kuuluvad mitmesse nõukogusse.
- Sama paljud teatavad, et toimub mingis vormis koostöö regionaalsel tasandil.

¹⁹ Wennerström, 2013

²⁰ Gustafsson ja Hollari, 2005

²¹ Wennerström, 2013

²² Vt. Gustafsson ja Hollari, 2005

- 4/5 nõukogudest osaleb teiste nõukogude tegevuses või siis regionaalses ennetustegevuses.
- 2004. aastal eraldasid kommuunid lisaks töötasudele ja halduskulude katmiseks rahalisi vahendeid ennetustööks u. pooltele nõukogudele. Valdavalt jäid summad alla 50000 SEK.
- Enamuses kommuunides kulutab kuriteoennetuse eest vastutav isik vähem kui 1 päev töönädalas sellele ülesandele. 10% kommuunides on täiskoormusega kuriteoennetuse ametnik.

Tegevuse tulemuslikkuse hinnangud ja probleemid olid:

- 1/3 nõukogudest leiab, et nende tegevus on õnnestunud ja andnud tulemusi suurel määral, ½ arvab, et mõningal määral.
- Sagedasemateks probleemideks on ressursside puudus ja kesine panustamine (commitment) nii kommuunide, politsei kui kodanikkonna seas. Sellega kaasneb nõukogude vähese legitiimsuse tunne.
- Kauem eksisteerinud nõukogud üldjuhul toimivad paremini – rohkem on probleemide kaardistamisi, ennetustöö programme ja tegevuskavasid, rohkem konkreetseid meetmeid ja sagedasem evaluateerimine, on enesehinnangu alusel edukamad oma tegevuses, aktiivsemad kaasrahastuse otsimises.
- Paljudel nõukogudel on vajadus legitimeerida oma tegevust, kasutades selleks enam teadmistepõhiseid meetmeid võrreldes hetkeseisuga
- Jätkuv riigi abi on oluliseks nõudeks, et kohalikud nõukogud suudaksid tulemuslikult tegutseda.
- Kommuunid peaksid küsitletute hinnangul kohalike kuriteoennetuse nõukogude tegevust rohkem prioriseerima.

2005. aastal oli olemas jätkuv vajadus toetada nõukogusid riiklikul tasemel teadmiste siirde läbi, eeskätt mis puudutab probleemide kaardistamist, tegevuse dokumenteerimist, jätkutegevuste kavandamist ning tegevuse tulemuslikkuse hindamist²³. 2006. aasta uuring rõhutas nõukogude tegutsemise eduteguritena toetust kommuuni tippjuhtkonna poolt ning tegevuste tõendus põhisust.²⁴ 2005. ja 2009. aasta võrdlevad uurimused näitavad, et kohalikud nõukogud: on kasvanud suuruses; on aktiivsemad erinevates valdkondades; on järjest enam juhitud politsei või kohaliku ametliku võimu poolt; koosnevad laiemast liikmeskonnast – kõige enamates on liikmeks politsei, aga 71% liikmetest esindavad mingit kommuuni hallatavat asutust, linnaplaneerimise esindajaid on rohkem.²⁵

Regionaalsed koostööstruktuurid

Lisaks kohalikele kuriteoennetuse nõukogudele on Rootsis moodustatud ka regionaalsed koostöökogud. Alljärgnevalt on Kerstin Johanssoni juhtumiuuringule²⁶ tuginedes kirjeldatud ühte sellist koostööstruktuuri - Östergötlandi lääni RegBrå võrgustikku.

²³ Andersson, 2005

²⁴ Wennerström, 2013

²⁵ Wennerström, 2013

²⁶ Kerstin Johansson, 2014: Crime prevention cooperation in Sweden: a regional case study. Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention, 2014 Vol. 15, No. 2, 143–158

Östergötlandi lääni kuulub 13 kommuuni kokku 430 tuhande elanikuga. Lääni keskus on Linköping 150 tuhande elanikuga ja väikseim kommuun Ydre 3600 elanikuga. Regbrå hõlmab kõiki 13 kommuuni, keskset lääni politseiametit ja Linköpingi ülikooli. RegBrå võrgustiku eesmärk on toetada regionaalset, strateegilist ja pika-ajalist koostööd. Liikmed maksavad liikmemaksu.

Võrgustik alustas tegevust 1999. aastal ning alates 2006. aastast juhib seda ülikool. Võrgustikku kuulub 50 isikut – ametnikud igast kommuunist, mõned poliitikud, lääni politseiameti ja Linköpingi ülikooli esindajad. RegBrå ei sisalda vabatahtlikke, religioosseid organisatsioone või ettevõtjaid, kuigi need on hõlmatud kohaliku tasandi nõukogudes. Põhjuseks on see, et Regbrå tegutseb kommuunide initsiatiividest lähtudes ning strateegilisemal tasandil.

2010-2013 oli võrgustikul koordinaator ja töögrupp 5 liikmest, kelle kulud kaeti liikmetasudest. Muud kulud kaeti grantidest. Alates 2013. aastast koordinaator ja töögrupp puuduvad, kuid võrgustiku missioon on säilinud – suurendada koostöö läbi teadmisi ennetustööst ja toetada kommuunide tegevusi ennetustöös. Võrgustiku fookus on noorsookuritegevus nii korrarikkujate kui ohvrite seisukohast. Võrgustiku konkreetsed tegevused sisaldavad:

- Kaks võrgustikukohtumist aastas;
- Üks regionaalne kohtumine kahe aasta kohta;
- Uuringutulemuste levitamine;
- Oskuste ja teadmiste edendamine koolituste ja seminaride abil;
- Ühisprojektide algatamine;
- Uuringud ja hindamised.

Koostöö toimub üldjuhul madalama taseme ametnike vahel, kellel on tugev poliitiline tugi ja mõningane tugi ka täitevvõimu juhtide poolt. Juhtumiuuringu alusel on tulemusliku koostöö aluseks head personaalsed suhted ning probleemid on seotud ühtsete koostöö ja tegutsemisreeglite puudumisega – politsei vaatepunktist on kommuunide sotsiaalametnike tegutsemine mitteotsustav või puudub üldse. Peamiste vajadustena tuuakse esile järgmist: teadmised kuriteoennetusest; juhtnöörid ja konsultatsioonid; kogemuste vahetamine.

3.2. Kohalik kuriteoennetus Inglismaal

Kohaliku kuriteoennetuse kontekst Inglismaal

Inglismaa kohaliku omavalitsuse korraldust iseloomustab vormide mitmekesisus. Esineb kolme tüüpi KOV-üksusi:

- 57 ühetasandilist unitaarset KOV-üksust, kus korraldatakse kõiki kohaliku omavalitsuse ülesandeid, sh haridus- ja sotsiaalteenused, päästeteenused, planeerimine ja elamumajandus.
- 34 kõrgema tasandi maakonda, sh 27 mitte-metropoolset maakonda, kus korraldatakse haridus- ja sotsiaalteenuseid ning päästeteenuseid.

- 269 esmatasandi piirkonda, sh 201 mitte-metropoolset piirkonda, kus korraldatakse elamumajandust ja planeerimist

Kõige väikseimate Inglismaa KOV-üksuste (mõnede mitte-metropoolsete piirkondade) elanike arv jääb 30-50 tuhande elaniku vahemikku. 2/3 KOV-üksustes elab üle 100 tuhande inimese. Seega on Inglismaa KOV-süsteem oma mastaabilt ja territoriaalselt korralduselt oluliselt erinev Eesti KOV-süsteemist. Kohaliku omavalitsuse tuumfunktsioonid on samas suures ulatuses kattuvad.

Politseitöö on Inglismaal jagatud riiklikuks ja regionaalseks politseitööks. Sõltumatu valitsusasutus Riiklik kriminaalagentuur (National Crime Agency) tegeleb „tõsise ja organiseeritud kuritegevusega“ kogu Suurbritannia territooriumil. Valdav osa politseitööst toimub regionaalsel tasandil valdkondliku autonoomia põhimõttel. Piirkondlikku politseitööd juhivad 4 aastaks valitavad piirkondlikud politsei- ja kriminaalkomissarid.

Inglismaa kuriteoennetuse süsteemi välja kujunemine ja kaasaegsed paradigmad

Kuriteoennetuse paradigma Inglismaal kujunes välja tuginedes heaoluriigi kriisile ning Margaret Thatcher'i valitsuse (1979-1990) paremkonservatismile, mis lõi visiooni ühiskonnast kui aktiivsete kodanike, kes võtavad vastutuse oma sotsiaalprobleemide lahendamise eest, depolitiseeritud ühendusest. Kuritegevust käsitleti kesk-klassi positsioonilt kui välist nähtust, mistõttu prioriseeriti füüsilisi ennetusmeetmeid. 1984. aastal rajati „kogukonnasuhete“ süsteem, mille raames kohalik politsei kohtub oluliste kohaliku kogukonna huvigruppidega, et arutada kuritegevuse probleeme ja seda, kuidas nendega tegeleda. Politsei sisenes kuriteoennetusse entusiastlikult – see võimaldas hajutada vastutust ja kriitikat kasvava kuritegevuse eest ning andis neile uusi pädevusi nt linnaplaneerimise (kuritegevuse ennetamise disaininõunikud, arhitektuuri sideohvitserid) ja hariduse (loengud tundides), sotsiaalkaitse (lastekaitse) valdkondades.²⁷

Kõige populaarsem aktiivse kodanikupositsiooni väljendus kuriteoennetuse valdkonnas oli USA'st üle võetud naabrivalve liikumine, mis Inglismaal alustas tegutsemist 1982. aastal. 1987. aastal oli liikumisse kaasatud 2,7 miljonit majapidamist ning käesoleval ajal hinnanguliselt kuni 4 miljonit majapidamist. Naabrivalve liikumine tegeleb pigem turvalisustunde suurendamisega kui kuritegevuse kui sellisega, mis on põhiliselt vaesemate piirkondade teema, kes jäid liikumisest suures osas kõrvale.²⁸ Liikumise alus on keskklassi kodanike otsesuhe politseiga. Kohaliku omavalitsuse roll on teisejärguline ja kindlasti mitte koordineeriv.

Kohaliku omavalitsuse tegevusvaldkonnaks oli 1980-ndatel aastatel tegelemine eelneva perioodi utopistliku sotsiaalse planeerimise tagajärgedega – äärelinnade avaliku sektori korrusmajade rajoonid, kus minimaalne sotsiaalne kontroll. Selleks andis riigi keskvalitsus Keskkonnaministeeriumi näol 1980-ndatel suuniseid kohalikele omavalitsustele peavoolestada linnaplaneerimises ja elamumajanduses kuriteoennetuslik perspektiiv – vaesus ja kodutus defineeriti kui probleemid eelkõige turvalisuse vaatepunktist. Keskvalitsus finantseeris kohalikke ennetusprojekte, seda eeldusel, et kohalikud

²⁷ John Lea, 1997: From integration to exclusion: the development of crime prevention policy in the United Kingdom

²⁸ Lea, 1997

kuriteoennetuse kavad on kooskõlastatud politsei, kohalike ettevõtjate ja kauplustega. Juhtiv filosoofia oli edendada *ad hoc* partnerlust iseseisvate organisatsioonide vahel (vs kohalik esindusdemokraatia).²⁹

Juba 1979. aastal loodi riiklik Priority Estate Project – eesmärgiga „muuta ebapopulaarsed elamualad piirkondadeks kus inimesed tahavad elada“. Toetati järgmisi tegevusi:

- Hoonete füüsiline parendamine;
- Üürnike kaasamine juhtimisse – üürnike komiteed, mis suurendasid omanikutunnet ja mitteformaalset sotsiaalset kontrolli, ja pidasid kohalike võimudega läbirääkimisi haldamis- ja remondiküsimustes;
- Üürnike baasi mitmekesistamine;
- Erainvestorite kaasamine;
- Koolitused;
- Huvitegevuse (recreational) võimaluste loomine noortele.³⁰

Projekti ideoloogiast on välja kasvanud iseseisev mitte-tulundusühing Priority Estates Project, mis pakub ka tänapäevale üürnike ühendustele, kohalikele võimuorganitele ja majahalduritele koolitus- ja konsultatsiooniteenuseid sotsiaal-majanduslikult nõrgemate elamupiirkondade edendamiseks.

1986. asutas valitsus ministeeriumite vahelise komisjoni kuritegevuse ennetamiseks ning algatas 5 kohaliku kuriteoennetuse pilootprojekti, mille positiivse kogemuse põhjal alusel loodi 1988. aastal turvalisemate linnade programm (Safer Cities; 1988-1996).³¹ Programm seadis eesmärgiks vähendada kuritegevust ja hirmu kuritegevuse ees ning luua kogukonna arengut toetavat turvalisemat elukeskkonda. Rakendati kohalikku meeskonna-põhist lähenemist – määrati programmi kohalik juhtkomitee, mis koosnes erinevate huvipoolte esindajatest (politsei, KOV, äri sektor, vabaühendused), ning programmi koordinaator ja teda toetav meeskond. Kuritegevuse andmetele ja muule teadmisele tuginedes määratleti olulised probleemid ja töötati välja kohalikele oludele vastavad meetmed.³²

1988. asutati valitsuse agentuur Crime Concern, eesmärgiga toetada kohalikku kogukonnapõhist kuriteoennetuslikku tegevust, mis on suunatud õigusrikkujatele, pakkudes neile ja nende perekondadele hariduslikku ja tööhõive alast tuge.³³

1990-ndate alguses muutus ilmsemaks kuriteoennetuse koordineerimise vajadus. Selgus, et ei sotsiaalse heaolu meetmed, ega ka USA parempoolsete kriminalistide poolt välja töötatud Wilson-Kellingi argumendile (1982) tuginev politsei kohalolu suurendamine ja reageerimine väikestele õigusrikkumistele, et ennetada sotsiaalset allkäiku probleempiirkondades, ei taga piisavat turvalisust. Valitsuse poolt tellitud Morgani raport (1991)³⁴ tegeles küsimusega ning järeldas, et enamus kuriteoennetuse partnerlustest – Inglismaal ja Walesis kokku u. 200 – ei omanud selget definitsiooni kuriteoennetusest ega ka ühist partnerite poolt kokku lepitud strateegiat. Raport soovitas määrata KOV peamiseks kuriteoennetuse

²⁹ Lea, 1997

³⁰ Lea, 1997

³¹ Stephen Schneider, 2014: Crime Prevention: Theory and Practice, Second Edition

³² <https://www.crimesolutions.gov/ProgramDetails.aspx?ID=156>

³³ <http://www.catch-22.org.uk/who-we-are/history/>

³⁴ Morgan, J. (1991) Safer Communities: The Local Delivery of Crime Prevention Through the Partnership Approach. Home Office, Standing Conference of Crime Prevention, August 1991

koordineerivaks üksuseks, kes konsulteerides teiste organisatsioonidega vastutab üldise kogukonna turvalisuse kava välja töötamise eest. Konservatiivide valitsus seda soovitusi algselt ignoreeris.³⁵

1990-ndatel arusaamine kuriteoennetuse ülesannetest Inglismaal teiseneb. Täheldatav on tendents, et kogukonna turvalisuse laiem holistlik mõiste asendab kitsamat kuriteoennetuse mõistet³⁶, mida oli välja pakkunud ka Morgani raport. Valitsuse kohaliku omavalitsuse korralduse amet defineeris 1996. aastal kogukonna turvalisuse mõiste kui „kogukonnapõhise tegutsemise, mis piirab ja parandab kriminaalse ja antisotsiaalse käitumise põhjusi ja tagajärgi. Selle eesmärk on vähendada kohalikes kogukondades järjepidevalt kuritegevust ja hirmu kuritegevuse ees. Selline lähenemine põhineb mitme-osalise partnerlussuhete loomisel avaliku ja erasektori ning kodanikuühenduste vahel, milles sõnastatakse ja viiakse ellu kogukonna-põhiseid kuritegevuse vastaseid meetmeid“.³⁷ Leitakse, et kuriteoennetus ei saa seisneda üksnes potentsiaalsete korrariikkujate välja lülitamises avalikust ruumist, vaid see peab ümber orienteeruma sotsiaalse kaasamise strateegia ümber. Kogukonna turvalisuse põhine lähenemine eeldab järgmist:

- Pikaajaline strateegia piirkonna kohta;
- Laiapõhjaline valdkonnaülene tegevus – uued tööhõive ja majandustegevuse vormid piirkonda, hariduse tugevdamine kohalikes koolides, elukeskkonna parendamine;
- Uued koostöövormid KOV sotsiaal- ja noorsootöö teenistuste, vabatahtlike ühenduste ja politsei vahel.³⁸

Uus Tony Blair'i leiboristide valitsus jõustas 1998. aastal kuritegevuse ja korrariikkumiste seaduse (Crime and Disorder Act), mis kuriteoennetuse mõtestamisel võtab aluseks Morgani raporti:

- Sätestatakse kohustus igal kohalikul piirkonnal välja töötada ja vastu võtta kuritegevust ja korrariikkumisi vähendav strateegia.
- KOV-üksustel ja politseil on seaduslik kohustus teha koostööd, viia läbi uuringuid kuriteoennetuse vajadustest piirkondades, konsulteerida kõigi huvirühmadega ja sotsiaalteenuseid osutavate organisatsioonidega. Eeldused mudeli rakendamiseks loodi KOV reformiga, andes suurematele linnadele rohkem võimu läbi valitud linnapeade.
- Suurendas KOV õigusi kahtlaste isikute liikumisvabaduse piiramisel, perevägivalla ennetamisel, vanematele kohustusliku nõustamise määramisel.
- Luuakse antisotsiaalse käitumise, seksuaalse ründaja ja vanemluse orderid isikute käitumise suunamiseks, tegevus- ja viibimiskohtade ajutiseks piiramiseks.

Blairi valitsuse sammud kuritegevuse ennetamisel olid koondatud sotsiaalse muutuse programmi³⁹, mille olulisemad algatused olid kohalike kuritegevuse ja korrariikkumiste vähendamise partnerluskogude (CDRP) asutamine, Kindla Alguse keskused ja Uus Lepe Kogukondadele. Poliitikate väljatöötamisel oli eelduseks, et peamised kuritegevuse riskifaktorid seisnevad perekonna nõrkuses, vaesuses, ebaedus koolis ja

³⁵ Lea, 1997; Squires, 1999

³⁶ Lea, 1997

³⁷ Peter Squires, 1999: CRIMINOLOGY AND THE 'COMMUNITY SAFETY' PARADIGM: SAFETY, POWER AND SUCCESS AND THE LIMITS OF THE LOCAL. The British Criminology Conferences: Selected Proceedings. Volume 2

³⁸ Lea, 1997

³⁹ The Government's Approach to Crime Prevention Tenth Report of Session 2009–10 Report, together with formal minutes Volume I. HC 242-I Published on 23 March 2010 by authority of the House of Commons London: The Stationery Office Limited

kogukonnas, mis üldjuhul esinevad koos ja põhjustavad oluliselt suuremat riski kuritegelikuks käitumiseks. Peresuhete mõju on võtmetähtsusega – hea vanemlik kasvatus on tugev kaitsev faktor ning peab seega olema keskseks poliitikaeesmärgiks.

Kindla Alguse lastekeskused (Sure Start Children's Centres) algati 1998. aastal programmi vormis, tuginedes USA ja Austraalia sarnaste keskuste tegevusele. 2005. aasta valitsuse otsusega ja 2006. aasta lastekaitse seadusega muudeti keskused kohustuslikuks ja nende tegevuse korraldamine KOV ülesandeks. Keskuste teenused on suunatud lapsevanemate ja laste kaitsele toetades vanemlust kogu lapse kasvamise perioodil. Keskuste fokuseeritud sihtrühm on vaesemad perekonnad ning teenuste paketi on võtmeroll tervisevisiitidel.⁴⁰ Kokku on Inglismaal ja Wales'is u. 3000 lastekeskust.

Uus Lepe Kogukondadele (New Deal for Communities) oli suunatud kõige nõrgemas sotsiaal-majanduslikus seisus olevatele, keskmiselt u 10 tuhande elanikuga naabruskondadele. Muudatuste algatamiseks loodi aastatel 1998-1999 kokku 39 kohalikku NDC partnerluskogu, mida rahastati kuni 2011. aastani keskvalitsuse poolt, 50 miljoni naela mahus iga naabruskonna kohta. Iga partnerluskogu pidi koostama uuenduste 10 aastase strateegilise programmi. Üheks programmi tulemusindikaatoriks oli kuritegevuse ja kuritegevuse hirmu vähendamine.⁴¹

Gordon Brown'i leiboristliku valitsuse „Kuritegevuse vähendamise strateegia“ (Cutting Crime – a new partnership 2008-2011) avaldati 2007. aastal. Strateegia fookuste hulka kuulusid:

- Tugevam fookus tõsise vägivalda osas, tegeledes vägivalda tekitajatega, ennetades vägivalda varajaselt sekkudes;
- Võitlus ühiskonnastase käitumisega toetavate meetmete abil (sh lepingud lapsevanematega, et tegeleda süvapõhjustega);
- Uuendatud fookus noortel – sotsiaalse tõrjutuse vähendamine politsei, koolide ja noorsootöö koostöös;
- Uus riiklik lähenemine kuritegevuse ennetamisele suunatud linnaruumi planeerimises – koostöö erasektoriga;
- Suurenev partnerlus Riiklikus Kuritegevuse Vähendamise Nõukogus; valitsuse, ettevõtlussektori ja kodanikeühenduste sidemete tugevdamine;
- Kohaliku partnerluse tugevdamine ning kohalike partnerite vabastamine ülemäärasest bürokraatiast ja tulemushindamistest.

Strateegias määratletakse 4 astmeline lähenemine kuritegevuse vähendamiseks⁴², kus esikohal on ennetuslikud tegevussuunad:

- 1) Varajane sekkumine – tuginedes noortele suunatud universaalsetele ja sihistatud teenustele; jätkuv toetus turvaliste koolide liikumisele (Safer Schools Partnerships); eeldatakse, et KOV-üksused lisavad turvalisuse Laste ja Noorte arengukavadesse; arendatakse teenuse osutaja töövahendit kohalikele partneritele;

⁴⁰ Sure Start children's centres statutory guidance. For local authorities, commissioners of local health services and Jobcentre Plus. April 2013. The Department for Education.

⁴¹ New Deal for Communities national evaluation phase 2. Technical report. March 2015. Centre for Regional Economic and Social Research. Department for Communities and Local Government

⁴² Cookson, 2007: Cutting Crime: a new partnership 2008-11 (LGiU) 24/7/2007 Author: Amelia Cookson. Reference No: PB 1552/07L

- 2) Situatiivne ennetus – kuritegevuse ennetamine läbi planeerimise fookuseeritakse ärisektorile;

Samuti määratleb strateegia 5 võtmepartneri rollid kuriteoennetuslikus tegevuses⁴³:

- Valitsus – panustab eelkõige siis kui vajalik on uute poliitikate algatamine;
- Kohalikud partnerlused – eeldatakse, et kasvatavad oma võimekust ja vastutasuna koormatakse neid vähem kesksete eesmärkidega;
- Kodanikud ja kogukonnad – antakse rohkem võimalusi olla kaasatud ja informeeritud, mõjutada prioriteete ja vastutavaid võimuorganeid. Iga kogukonna jaoks moodustatakse kogukonnapolitsei rühmad;
- Kolmas sektor – kaasatakse teenuste välja kujundamisele ja osutamisele;
- Ärisektor – rohkem tähelepanu toodete ja teenuste turvalisusele ja kuriteokindlusele.

Eraldi kavandatakse kohalike kuritegevuse ja korrarikumiste vähendamise partnerluskogude (CDRP) tugevdamist, milleks juurutatakse uusi tööstandardeid:

- Partnerlused peaks koosnema kõrgetasemelisest esindajatest (senior representation);
- On olemas tulemuslikud toimingud info kogumiseks kohalikest probleemidest;
- Teabevahetuse reeglid on paigas;
- Konsulteritakse erinevate huvigruppidega kogukonnas;
- Kahe-tasandilistes piirkondades on maakondlik koordineeriv kogu.

Browni valitsuse kuriteoennetuse poliitikat toetasid Laste, Koolide ja Perekondade Ministeeriumi (eksisteeris lühiajaliselt perioodil 2007-2011) poolt välja töötatud „Laste Strateegia“ (The Children’s Plan: Building brighter futures), ning selle ministeeriumi ja siseministeeriumi koostöös valminud „Noorte Kuritegevuse Tegevuskava“ (The Youth Crime Action Plan 2008). „**Laste Strateegias**“⁴⁴ kavandas valitsus lapsevanemate ja perede toetuseks:

- Suunata järgmise kolme aasta jooksul 34 miljonit naela, et palgata kaks perenõustajat igasse KOV-üksusesse;
- Laiendada kooli-põhist Lastevanemate Toetuse nõustamisskeemi;
- Juurutada lastevanemate jaoks laste arengu jälgimise raamatu varastest aastatest kuni algkoolini;
- Luua Lastevanemate Paneeli (Parents Panel), kes nõustab lapsevanemaid mõjutavaid poliitikaid.

Eraldi meetmed kavandati riskiperede toetuseks:

- Tagada, et kõik pered saavad kasu Kindla Alguse lastekeskustest (Sure Start Children’s Centres) parandades selleks uute sihtrühma liikmeteni jõudvaid teenuseid;
- Edendada juhtumikorralduslikku tööd kõige enam abi vajavate peredega kasutades võtmetöötaja lähenemist (juhtum selle töötaja korraldada, sõltuvalt vajadusest);
- Aidata peresid, kus lapsed hoolitsevad teineteise eest.

Noorte Kuritegevuse Tegevuskava meetmete pakett sisaldas järgmisi tegevussuundi:

⁴³ Cookson, 2007

⁴⁴ The Children’s Plan. Building brighter futures – Summary. Department for Children, Schools and Families.

- Rohkem tähelepanu ja rangemad karistused noorte külmrelvadele avalikus ruumis kandmisele – üle 16 aastastele süüdistuse esitamine esimesel korral, alla 16 aastastel teisel korral
- Rohkem anti-sotsiaalse käitumise ordineid (ASBO), mida toetavad vanemluse orderid
- Noortekeskuste lahti hoidmine aegadel, mil on tõenäolisem õigusrikkumiste toimumine (reede ja laupäeva õhtud);
- Politseijõudude mobiliseerimine noorte antisotsiaalse käitumise ja alaealiste alkoholitarbimise vastu;
- Koolist kõrvaldamise sidumine ühtse hindamisraamistiku (CAF) alusel hindamise läbi viimisega;
- Turvaliste Koolide partnerluse liikumise laiendamine;
- Lastevanemate suurem kaasamine noorte õigusrikkujatega tegelemisel, sh vajadusel vanemluse orderi kasutamine;
- Avalikkuse kaasamine noorte karistusliku töökohustuse sisu määratlemisel;
- Tihedam koostöö naabruskonna politseimeeskondade (NPT) ja noorte vahel kohalikes piirkondades.

David Cameroni konservatiivide ja leiboristide koalitsioonivalitsuse (2010-2015) poliitika suunaks on veelgi suurema võimu andmine kohalikele tasandile. Politsei saab enam vabadust tegevuse kavandamisel aga suureneb ka vastutus avalikkuse ees. Valitsuse programmdokument Siseministeeriumi haldusalas – **Uus lähenemine kuritegevusega võitlemisel** (A New Approach to Fighting Crime, 2011) – sisaldab radikaalset nihet võimu andmisel riigilt kohalikele tasandile. Tegevuse edukust ei mõõdeta mitte kesksete eesmärkide abil vaid avalikkuse poolt, tuginedes kuritegevuse tegelikele trendidele. Avalikkusele antakse rohkem võimu kontrollida politsei ja kohalike turvalisuse partnerluskogude (CSP) tegevust.

1. Kohalik vastustus – politseireformiga pannakse valitavad politseikomissarid vastutama kohaliku kogukonna ees; nemad koostavad ka eelarve ja määravad konstaablid. Kohalikul aruandluskoosolekud (beat meetings) muutuvad kohustuslikuks;
2. Suurenev läbipaistvus – kuritegevuse andmete edastamine kohalikele kogukondadele paraneb radikaalselt; sel eesmärgil koostatakse jooksvalt tänava täpsusega kuritegevuse kaarte, mis annavad avalikkusele ajakohast infot sellest, mis juhtub nende tänavatel; sellele teadmisele tuginedes saab avalikkus politseile esitada nõudmisi;
3. Kaasatud ja aktiivsed kogukonnad – julgustatakse liituma naabrivalvega ja osalema vabatahtlikult abipolitseinikena, ohvriabi toetuspersonalina.
4. Kohalik professionaalne otsustuspädevus – politsei otsustab prioriteedid ja meetmed kohalikest oludest lähtuvalt, riiklikest tulemusnäitajatest loobutakse.
5. Politseitöö efektiivsuse parandamine
6. Ennetus ja parandamine käsikäes – vaja on tegeleda riskifaktoritega: halb lapsevanemlus ja osalus hariduses, narkootikumide tarbimine, alkoholiprobleemid; Valitsuse Varajase sekkumise toetuskeemi maht kohalikele piirkondadel on 2 miljardit naela;
7. Kriminaalõigussüsteemi reform – fookus korduvkuritegude vähendamisele;
8. Uus fookus tõsisele ja organiseeritud kuritegevusele.

Politsei reformi ja sotsiaalse vastutustunde seadus (2011) sätestab valitavate politseiametnike kohustused seoses kohalike elanike kaasamisega: korraldada naabruskondadest kuritegevuse ja korrarikkumiste hinnangute kogumine; korraldada politseitööd puudutava informatsiooni edastamine naabruskondadele

(sh see, kuidas kavandatakse kuritegevuse ja korrariikumistega tegeleda); korraldada regulaarseid kohtumisi naabruskonna politsei ja kodanike vahel.

Reformi raames kujundatakse uued meetodid antisotsiaalse käitumise⁴⁵ vastu võitlemiseks – lihtsustatud tööriistad, mida toetavad mõistlikud karistused. Varasemad meetmed – sh ASBO – on hinnatud liiga bürokraatlikeks ja kohmakateks. Need asendatakse kahe tööriistaga:

- Kriminaalse käitumise order (Criminal Behaviour Order), mis on seotud kuriteos süüdi mõistmisega, võimaldab keelata süüdi mõistetud mõnesid tegevusi või viibimise osades kohtades, ning kohustab süüdimõistetut tegelema oma probleemiga. Väljastatakse kohtute poolt.
- Kuritegevuse ennetamise ettekirjutus (Crime Prevention Injunction), mis on mõeldud anti-sotsiaalse käitumise pidurdamiseks enne kui see eskaleerub; seotud rikkumisel täiskasvanutel rahaliste ja alla 18. aastastel kasvatuslike meetmetega. Väljastatakse kohtute poolt.

Nendes seatud tingimuste rikkumine toob kaasa sotsiaalse kaitse vähendamise, nt õiguse sotsiaaleluruumile. Lisaks juurutatakse kogukonna kaitse order (Community Protection Order), kohapõhiste korrariikumiste tegelemiseks ning kogukonna päästiku (Community Trigger) skeem, mis annab elanikele ja kogukondadele õiguse nõuda võimuorganitelt – kogukonna turvalisuse partnerluskogudele (CSP) - tegelemist püsiva anti-sotsiaalse käitumisega. Kuritegevuse ja korrariikumiste vähendamise partnerluskogud (CDRP) nimetatakse ümber kogukonna turvalisuse partnerluskogudeks (CPS).

Kuriteoennetuse osapooled

Riigi tasand

Suurbritannia valitsuse kuriteoennetuslik tegevus on jaotatud erinevate ministeeriumite vahel. Keskseteks poliitikat kujundavateks ministeeriumiteks on siseministeerium (Home Office) ja justiitsministeerium (Ministry of Justice), kuid oma spetsiifikast tulenevaid kuriteoennetuslikke initsiatiive on vastustusvaldkondades algatanud ja ellu viinud ka teised ministeeriumid. Nii väljastas 1994. aastal Keskkonnaministeerium, kelle vastutusalasse kuulus sel perioodil planeerimistegevus, olulise ringkirja kuriteoennetusest planeerimisel (Planning out Crime).⁴⁶ 2007. aastal loodi valitsuses eraldi Laste, Koolide ja Perekondade Ministeerium (The Department for Children, Schools and Families (DCSF)), mille haldusalas oli lastekaitse ja haridus, ning mis koostas olulisel määral ka kuriteoennetuslikke tegevusi

⁴⁵ Antisotsiaalne käitumine – lärm, vandalism, ahistamine, joores avalikus ruumis viibimine, narkootikumide tarvitamine, jms – aastas 3,5 milj juhtumit Inglismaal ja Wales'is. Kuritegevuse ja korrariikumiste seadus (The Crime and Disorder Act) 1998, defineeris anti-sotsiaalse käitumise kui „tegutsemise viisil, mis põhjustab ahistatust, ärevust või ebameeldivust isikutes, kes ei ole sama majapidamise liikmed“.

⁴⁶ DoE Circular 5/94: Planning out Crime

sisaldava „Laste strateegia“ (The Children’s Plan: Building brighter futures). 2010. aasta valimiste järgselt asendati vastloodud ministeerium Haridusministeeriumiga (the Department for Education).

Riigi tasandil on politseitöö keskseks organisatsiooniks **Riiklik kriminaalagenteur** (National Crime Agency) - sõltumatu valitsusasutus, mis tegeleb „tõsise ja organiseeritud kuritegevusega“ kogu Suurbritannia territooriumil, sh. peale 2013. aasta ümberkorraldusi ka võitlusega laste ja noorte seksuaalse kuritarvitamise ja ekspluateerimise vastu. Kuriteoennetuslik tegevus agentyuri prioriteetide hulka ei kuulu.

Kuriteoennetusliku tegevuse tõhustamiseks on valitsused loonud ministeeriumite üleseid *ad hoc* struktuure. 1986. aastal kokku kutsutud ministeeriumite vahelise kuritegevuse ennetamise komisjoni töö tulemusel algatati 1988. aastal turvalisemate linnade programm. Blair’i valitsus moodustas 1998. aastal sotsiaalse tõrjutuse üksuse, mille töö üheks tulemuseks olid ka kuriteoennetuslikud initsiatiivid.⁴⁷ Noorte Õigusnõukogu (Youth Justice Board, YJB) on Kuritegevuse ja Korrarikumiste seaduse (1998) alusel loodud avalik-õiguslik organisatsioon, mille ülesandeks on ennetada Inglismaal ja Wales’is laste ja noorte õigusrikkumisi, toetada kuriteoohvreid ning toetada laste ja noorte turvalisust kriminaalõigussüsteemis. Teiste ülesannete seas eraldab nõukogu kohalikele omavalitsustele toetusi tegevuskavadele, mis edendavad nõukogu eesmärkide täitmist.

2005. aastal asutati „Turvalisemate ja tugevamate kogukondade fond“ (Safer and Stronger Communities Fund), et ühendada erinevate ministeeriumite KOV-üksustele suunatud toetused, mille eesmärgiks on võidelda kuritegevusega, ühiskonnastase tegevusega, narkootikumide tarbimisega, võimestada kogukondi, parandada tänavate ja avaliku ruumi tingimusi, prioriseerida kõige probleemsemad naabruskondi.

Politsei

Politsei tegevus Inglismaal on korraldatud territoriaalsel põhimõttel, kus 39 autonoomse politseiameti piirkonda kuulub mitu unitaarset KOV-üksust või maakonda. Osadel juhtudel on maakonnad ka politseipiirkondade vahel ära jaotatud. Piirkondliku politseiameti valitsemisorgan (authority) oli kuni viimase ajani olemuselt segu delegeeritud kohalikust esindusdemokraatiast ja korporatiivsest juhtimisest. Perioodil 1994-2012 koosnes valitsemisorgan üldjuhul 17 liikmest, kellest 9 olid kohalike omavalitsuste esindajad ning 8 määratud politsei enda poolt. Kollektiivse juhtorgani vahetasid 2012. aastal välja kodanike poolt 4 aastaks valitavad piirkondlikud politsei- ja kriminaalkomissarid.

Politsei kohalikeks struktuuriüksusteks on naabruskonna politseimeeskonnad (Neighbourhood Policing Teams; NPT), mis koosnevad politsohviterist, konstaablitest, abipolitseinikest (Police Community Support Officers), kohaliku omavalitsuse ametnikest ja kodanikeühenduste (nt. naabrivalve) esindajatest. Naabruskonna politseimeeskonna suuruseks on u. 5-15 isikut ning nende arv Suurbritannias kokku on u.

⁴⁷ Lea, 1997

3,6 tuhat. NPT patrullib oma tegevuspiirkonnas, mis on linnades u. 10 m² ja maapiirkondades u. 26 km². Elanikele on loodud IT-võimalused kuritegevusega seotud probleemide avalikuks tõstatamiseks NPT kodulehekülgedel.

Kogukonna turvalisuse partnerluskogud

Kuritegevuse ja korrariikumiste vähendamise partnerluskogud (Crime and Disorder Reduction Partnerships, CDRP) loodi Kuritegevuse ja korrariikumise seaduse (1998) alusel, eesmärgiga parandada mitmepoolset tööd kuritegevuse vähendamisel. Algselt oli partnerluskogude liikmeteks üksnes KOV ja politsei esindajad, kuid liikmeskond on laienenud ja sinna on kaasatud ka teisi huvipooli nagu noorsootöö asutuste ja tervishoiunõukogude esindajaid, pääste- ja kriminaalhooldusametnikke. Partnerluskogu loomine on kohaliku omavalitsuse jaoks kohustuslik ülesanne. Seal võetakse vastu olulisemad kohaliku tasandi otsused, kuidas võidelda kuritegevusega. Partnerluskogu koostab piirkonna kuritegevuse vähendamise strateegia.

Siseministeriumi hindamisraport aastast 2005 tõi välja rida probleeme partnerluskogude töös:

- Raskused kõigi oluliste osapoolte, nt sotsiaal- ja noorsootöö teenistuste, esindajate kaasamisega;
- Võimetus või tahtmatus jagada omavahel andmeid;
- Partnerluste kvaliteet sõltus tugevalt juhtidest;
- Tegevuste vähene tõendus põhisis.

Aastal 2010 nimetati CDRP'd Inglismaal ümber Kogukonna turvalisuse partnerluskogudeks (Community Safety Partnerships, CSP). Samuti viidi sisse mitu sisulist muudatust partnerluskogude töös. Kaotati aruandlus avaliku teenuse lepingu raames, samuti ka ebavajalikud kesksed reeglid tegutsemisele. Uus põhimõte on, et CSP peab saama juhtnöörid kohalikult kogukonnalt ja mitte riigivalitsuselt. Valitsuse ülesanne seoses CSP'dega on motiveerida ja levitada parimaid praktikaid. Kokku on Inglismaal 301 CSP'd – üldpõhimõttel üks CSP omavalitsusüksuse kohta.

CSP teeb koostööd kohaliku valitud politsei- ja kriminaalkomissariga:

- CSP edastab oma iga-aastase kogukonna turvalisuse kava ja strateegia kohalikule komiszarile
- Vähemalt üks CSP esindaja osaleb komiszaride kohtumistel (meetings)
- Komiszarid tellivad CSP temaatilisi raporteid.

Noorte õigusrikkujate meeskonnad (Youth Offending Teams, YOTs)

Meeskonnad loodi Kuritegevuse ja korrariikumise seaduse (1998) alusel. Neisse kuuluvad lastekaitse, hariduse ja noorsootöö spetsialistid, psühholoogid, tervishoiutöötajad ja politsei esindajad. Kokku on Inglismaal 140 YOTmeeskonda, kes:

- Töötavad välja ja viivad ellu noorte kuriteoennetuse programme

- Aitavad arestitud noori politseijaoskondades ning noori ja nende vanemaid kohtutes
- Teostavad järelevalvet noorte üle, kellele on karistuseks määratud kogukonnatööde teostamine
- Hoiavad suhet noortega, kes on määratud eestkoste alla.⁴⁸

3.3. Kokkuvõte

Kuriteoennetus kui avaliku sektori poliitikate objekt kujunes Euroopas välja 1970-ndatel aastatel ning institutsionaliseerus 1980-ndatel aastatel (Crawford, 2008). Kuriteoennetuse varast faasi iseloomustab riiklike ennetusmodelite eristumine lähenemise fookuse alusel:

- Prantsusmaa mudelis rõhutati ennetuse sotsiaalsele dimensioonile ning kaasavate strateegiatega püüti tegeleda marginaliseerunud noorte inimestega;
- Briti mudelis oli põhitähelepanu füüsilise keskkonna disainil, et vähendada kuriteovõimalusi;
- Põhjamaade mudel toetus inimlikule kontaktile riskirühmadesse kuuluvate isikutega;
- Holland arendas välja esimese komplekssema mudeli, mis kombineeris personaalset lähenemist tehnoloogiate rakendamisega ning rõhutas meetmete tulemuslikkuse mõõtmise tähtsust.

Siinses välisriikide kogemuse ülevaates kaetakse sellest valikust kaks riiklikku ennetusmodelit. Briti mudeli väljakujunemise käsitlusel keskendutakse konkreetsemalt Inglismaale ning Põhjamaade mudelit esindab Rootsi. Kuriteoennetuse poliitikate teostamise mitmekümne aastane kogemus ja rahvusvahelise kuriteoennetuse teooria mõjud on praktikas viinud algsete riiklike modelite segunemiseni ja poliitikate suuremale ühtlustumisele. Nii kombineeritakse Põhjamaade mudelis situatiivset ennetust sotsiaalse heaolu poliitikatega⁴⁹, Briti mudelis on liigutud aga situatiivsest kuritegevust tõrjuvast ennetustegevusest oluliselt laiemale kogukondliku turvalisuse poliitikani, mis sisaldab väga olulise dimensioonina sotsiaalse kaasamise ja kasvatamise meetodeid.

Inglismaa ja Rootsi kogemuse ühiseks sõnumiks kuriteoennetusliku tegevuse korraldamisel on kohaliku ja kogukondliku tasandi olulisus ennetustegevuses ning arusaamine, et kohaliku tasandi ennetustegevuse tõhususe ja jätkusuutlikkuse tagamiseks tuleb koordineerimisel võtmeroll anda kohalikule omavalitsusele. Kohaliku tasandi kuriteoennetus peaks tuginema formaliseeritud koostööstruktuuril ning strateegilisel kaval, mille eesmärgid ja ülesanded lähtuvad kohalikest probleemidest ja vajadustest. Vajalikuks peetakse ka koostööd regionaalsel tasandil. Kohaliku tasandi kuriteoennetusliku tegevuse ühtlase taseme saavutamine riigis eeldab riikliku suunamise ja toetuse olemasolu. Rootsi kogemus pakub siin 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.

Rakendatavate ja toetatavate konkreetsete kuriteoennetuslik meetmete ring on ulatuslik ja ajas muutuv. Riiklikud prioriteedid vahelduvad olulisel määral ka poliitilistest suunamuutustest tulenevalt. Kõike seda

⁴⁸ <https://www.gov.uk/youth-offending-team>

⁴⁹ vt. Johansson, 2014

teadmist saab Eesti kohaliku kuriteoennetuse süsteemi välja arendamisel käsitleda kui näiteid võimalikest lahendustest ja tegevusideid, mille sobivust Eesti või konkreetse kohaliku omavalitsuse kontekstis tuleb kohalike probleemide ja olude alusel hinnata ja kaalutleda. Näiteks võib Inglismaa kui tugevalt urbaniseerunud ja segregeerunud ühiskonna kogemus linnauuenduse valdkonnas olla eriti väärtuslik Eesti madalama sotsiaal-majandusliku arenguga probleempiirkondade arendamisel kuriteoennetuslikust perspektiivist vaadatuna. Arvestades seda, et Eesti kohaliku omavalitsuse üksused on valdavas osas väiksemad kui Põhjamaade või Briti omavalitsusüksused - ja ka jäävad selliseks peale haldusreformi - on selge, et kõiki organisatoorseid struktuure ei ole kogumahu mõistlik ja ökonoomne üle võtta. Vajalik on põhimõttelised lahendused kohandada Eesti oludele ja võimalustele vastavaks.