

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse instituut

Chris-Marii Meringo

**Narkovastane kriminaalpoliitika alaealiste puhul Eestis**

Magistritöö

Juhendaja: Marianne Paimre (PhD)

Kaasjuhendaja: Jüri Saar (PhD)

Tallinn 2015

## SISUKORD

Sissejuhatus .....	4
1. Alaealiste õigusrikkumised seoses narkootikumidega – suundumused maailmas.....	9
1.1. Ülevaade problemaatikast maailmas .....	9
1.2. USA alaealiste uimastikohtud .....	13
1.3. Suundumused Euroopas .....	18
1.4. Ülevaade ennetusprogrammidest.....	19
2. Narkovastane kriminaalpoliitika Eestis seoses alaealistega.....	26
2.1. Alaealiste kriminaalõiguse kujunemine.....	35
2.2. Ülevaade olukorrast Eestis .....	37
2.3. Karistusmäärad .....	44
2.4. Karistuse asendamine raviga .....	48
2.5. Ennetustegevus .....	51
2.5.1. Ennetustegevus vanglates .....	53
3. Ekspertiintervjuude analüüs.....	56
3.1. Ekspertide hinnangud olukorrale.....	56
3.1.1. Eesti võrreldes teiste riikidega.....	58
3.1.2. Problemaatika .....	61
3.1.3. Arengud .....	65
3.1.4. Ideed .....	67
3.2. Hinnangud uue regulatsiooni kohta.....	70
3.2.1. Uue lastekaitseaduse jõustumine.....	72
3.3. Hinnangud lastekaitseüsteemi struktuursetele muudatustele.....	73
3.4. Alaealise õigusrikkuja paradigma muutus.....	77

Kokkuvõtteks.....	79
Juvenile Criminal Justice and Drug Policy in Estonia .....	83
Resume .....	83
Kasutatud lühendid .....	91
Kasutatud materjalid.....	93
Lisa: Lihtlitsents .....	100

## Sissejuhatus

Alaealised on ühiskonnas kõige kergemini mõjutatav vanusegrupp. Eesti tuleviku jaoks saab palju ära teha just keskendudes alaealistele, arendades ja suunates neid õigesti ja tegeledes nende probleemidega süvitsi. Enamikul on seadusrikkumised noorukieas juhuslikud ning mööduva nähtusena, kuid kui noor mingil põhjusel satub nn valele teele, siis võib sellises vanusejärgus väga kergesti alguse saada tema kuritegelik karjäär.

Alaealiste kuritegevus on tõmmanud kriminoloogide tähelepanu märksa enam kui mõne muu vanusegrupi kuritegevus. Seda asjaolu on võimalik seletada erinevate põhjustega: 1) alaealised on kriminaalselt kõige aktiivsem vanusegrupp; 2) isikud, kes alustavad kuritegelikku karjääri alaealistena, kalduvad omama pikemat kuritegelikku karjääri kui hiljem kuritegelikule teele asunud ning 3) panevad sagedamini toime raskeid kuritegusid oma kuritegeliku karjääri jooksul; 4) usutakse, et alaealiste kuritegevusel on spetsiifilised muust kuritegevusest erinevad põhjused; 5) usutakse, et alaealiste kurjategijate parandamine ja ümberkasvatamine on oluliselt tõenäolisem kui täiskasvanud kurjategijate puhul.<sup>1</sup> Märkimisväärne on aga see, et kui muidu on alaealiste õigusrikkumised valdkonniti protsentuaalselt pigem Eestis vähenenud, siis samal tasemel või suurenenud on viimase Justiitsministeeriumi poolt tellitud uuringu kohaselt narkootikume müünud või vahendanud laste osakaal.<sup>2</sup>

Laste hälbiva käitumise uuringuga ISRD-2<sup>3</sup> võrreldes on paljude kuriteoliikide esinemises näha langust, protsentuaalselt tunnistasid lapsed vähem kuritegusid. ISRD-2 uuringu andmete põhjal ulatus elu jooksul sooritatud õigusrikkumiste arv 23,9 %-ni, mis on jällegi tunduvalt rohkem laste hälbiva käitumise uuringu ISRD-3<sup>4</sup> tulemustega võrreldes. Õigusrikkumiste langust viimastel aastatel on märgata ka alaealiste registreeritud kuritegevuses. Võrreldes

---

<sup>1</sup> Ginter, J.; Saarsoo, H. ja Sootak, J. Alaealiste õigusrikkumised. Kirminaalõiguslik, menetluslik ja kriminoloogiline aspekt. Juura, Õigusteabe AS. Tartu 2000. Lk 5

<sup>2</sup> Markina, A. ja Žarkovski, B. „Laste hälbiv käitumine Eestis“ Justiitsministeerium. Tallinn 2014. Lk 13

<sup>3</sup> ISRD – *International Self-Reported Delinquency Study*, inglise keelest: rahvusvaheline laste enesekohase hälbiva käitumise uuring

<sup>4</sup> Kättesaadav internetist: <http://www.kriminaalpoliitika.ee/et/isrd>

2006. a uuringuga on tõusu näha vaid elu jooksul sooritatud narkootikumide vahendamise ja müügi puhul (3,1%).<sup>5</sup>

Narkokuriteod on viimastel aastakümnetel olnud üldse Harju Maakohtu endise kriminaalkohtuniku Valeri Lõõniku arvamuse kohaselt pikemat aega kohtutes aktuaalseks teemaks.<sup>6</sup> Riigikogu õiguskomisjoni protokollidest selgub samuti, et narkokuritegevust peetakse kuriteoliikidest kõige enam probleemseks.<sup>7</sup> Seda tõendab veel see, et kriminaalpoliitika arengusuundade aastani 2018 järgi on organiseeritud narkokuritegevuse vastases võitluses prioriteet eelkõige rasketele narkootikumidele ja alaealistele suunatud kuritegevus.<sup>8</sup> Ülaltoodu põhjal on käesoleva magistritöö teema väga aktuaalne ja esiletõusev. 2011. aastal kaitstud bakalaureusetöös uuris autor narkokuritegevust ja selle retsidiivsust. Uurimistulemus näitas, et suurem osa rikkujatest olid korduvrikkujad, mis viitab senise korra puudulikkusele. Käesolevas magistritöös on kriteeriumiks võetud alaealised,<sup>9</sup> et vaadelda narkovastast kriminaalpoliitikat, mille mõjusfääris alaealised üles kasvavad ning narkopoliitika suundi üldisemalt. Kui soovida lahendada tänapäevase ühiskonna probleemi, tuleb minna probleemi juurteni.

Antud töös on narkootikumide all silmas peetud kõiki keelatud ainete nimekirjas olevaid aineid, mille omamine, tarbimine, vahendamine, müümine või käitlemine on seaduslikult karistatav.<sup>10</sup> Alaealised narkoprobleemidega õigusrikkujad kas tarbivad neid tihti, on sõltuvuses juba või käitlevad narkootikume, mis on tihtipeale seotud narkootikumide tarbimisega lisaraha saamisega. Sekkumiste ehk kasutatavate meetmete taustal juhtumikorralduses peab eristama narkoprobleemidega õigusrikkujat ja narkosõltuvusega õigusrikkujat.

---

<sup>5</sup> Markina, A. ja Žarkovski, B. Lk 14-15

<sup>6</sup> Autori vestlus Liivalaia tn kohtumajas V. Lõõnikuga 2010. aastal, seoses bakalaureusetöö teemaga.

<sup>7</sup> Riigikogu õiguskomisjoni istungi protokoll nr 24. Tallinn 18.09.2003

<sup>8</sup> Salla, J., "Kriminaalpoliitika arvudes: võrdlusi statistikast ja uuringutest", Justiitsministeerium, 2013. Lk18

<sup>9</sup> Alaealine on kehtivas õiguses isik, kes ei ole saanud kaheksateist aastat vanaks. (Sootak, J.; Pikamäe, P. Karistusseadustiku kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura 2009. Lk 457)

<sup>10</sup> Sotsiaalministri määrus „Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete meditsiinilisel ja teaduslikul eesmärgil käitlemise ning sellealase arvestuse ja aruandluse tingimused ja kord ning narkootiliste ja psühhotroopsete ainete nimekirjad“ Riigi Teataja, RTL 2009, 89, 1308.

Hälbeline käitumine ehk hälbiv käitumine on käitumine, mis kaldub kõrvale normaalsest, norme ja tava järgivast käitumisest.<sup>11</sup> Õigusvastane käitumine on üks hälbiva käitumise liik, kuid niisugust käitumist või indiviide, mis oma olemuselt oleksid (õiguslikult) hälbivad, pole üldlevinud arusaama järgi olemas. Hälve pole mitte loomulike, inimeste või asjade tegelikust, reaalsest olemusest tulenevate normide rikkumine, vaid üksnes kindlate sotsiaalselt aktsepteeritavate normide rikkumine. On teatavad käitumisviisid (indiviidid), mida defineeritakse ja interpreteeritakse kui normidest hälbinuid.<sup>12</sup> Laste hälbiva käitumise seos vanuse ja sooga on üldteada. Kui võtame näitajana inimeste osakaalu rahvastikus, kes on valitud perioodil (näiteks aasta jooksul) toime pannud vähemalt ühe õigusrikkumise, siis sel juhul saavutab vanuse-õigusrikkumiste kõver oma tipu just teismeea lõpuks, täiskasvanuks saades õigusrikkumisi toime pannud inimeste osakaal väheneb.<sup>13</sup> Ühed autorid on seisukohal, et selline „õigusrikkumistest väljakasvamise“ protsess on universaalne ning kehtib igas kultuuris, iga inimese ning iga õigusrikkumiste liigi kohta.<sup>14</sup> Teised on seisukohal, et enamuse jaoks on õigusrikkumiste toimepanek arenguline nähtus, piirdudes ainult teismeeaga ning ainult väike grupp jätkab õigusrikkumiste toimepanemist ka vanuse kasvades.<sup>15</sup>

Kuritegelikule teele minekut võivad põhjustada erinevad faktorid või nende kooslus. On erinevat liiki lähenemisi: biogeensed teooriad, psühhoogeensed teooriad, sotsiogeensed teooriad. Tänapäeval domineerivad teooriad, mis rõhutavad hälbivuse ja kuritegevuse seletamisel sotsiogeenseid ehk sotsiaalseid tegureid, asjaolusid, tingimusi. Tõestamist on leidnud asjaolu, et perekond ja lapse kasvukeskkond mõjutavad oluliselt laste kuritegelikule teele sattumist või mitte sattumist.<sup>16</sup>

Peale narkootiliste ainete tarbimise tõusu alaealiste poolt kasvas 2014. aastal ka narkootiliste ainete müümine ja levitamine. Poisid müüvad või vahendavad narkootikume tüdrukutest poole rohkem: viimasel aastal vahendas narkootikume 1,8% tüdrukutest ning ning 3,5% poistest. Vanuse kasvades on märgata tõusu narkootiliste ainete vahendamises. Kui 7. klassis narkootiliste ainete vahendamist pole, siis 9. klassis esineb seda 3,3%. Eriti ilmekalt on näha

---

<sup>11</sup> Laine, M. Sissejuhatus kriminoloogiasse ja hälbiva käitumise sotsioloogiasse. Eesti Riigikaitse Akadeemia. Vankeinholdon koulutuskeskus, kansain väliset julkaisut 3/97.

<sup>12</sup> Saar, J. Õigusvastane käitumine alaealisena ja kriminaalsed karjäärid. Tartu Ülikooli Kirjastus 2003. Lk 86

<sup>13</sup> Farrington, D., 1986

<sup>14</sup> Hirschi & Gottfredson, 1983

<sup>15</sup> Moffitt, 1993

<sup>16</sup> Kriminaalpoliitika uuringud. Kuritegevust mõjutavad sotsiaalmajanduslikud ja demograafilised tegurid. Justiitsministeerium. Tallinn 2005

kasv poiste seas, kus 7. klassis vahendas neid 1%, 9. klassis juba 7,1%. Vaadates narkootikumide vahendamise trendi kergemate narkootikumide tarbimise kõrval, võib näha, et kuigi narkootikumidega alustatakse eksperimenteerimist juba 7. klassis või isegi varem, siis selles vanuses narkootikume veel ei vahendata. 8. klassis aga toimub nii märgatav tarbimise kui ka vahendamise kasv. Need trendid ei erine teineteisest vene ja eesti koolinoorte seas.<sup>17</sup>

Antud tulem annab mõista, et sellesse probleemi tuleks rohkem süübidada ning teha kindlaks, millest see tuleneb ja milliseid muudatusi narkopoliitikas alaealistega ellu peaks viima. Senine narkovastane kriminaalpoliitika pole oma eesmärki täitnud ja tuleks võtta kasutusele tõhusamaid meetmeid.

Magistritöö eesmärgiks on analüüsida narkootikumidega seotud alaealiste õigusrikkujate problemaatikat, uurida missugused muudatused on antud valdkonnas plaanis ning missugused ideed on nende muudatuste plaanide taga, kuhu Eesti suundumas on.<sup>18</sup>

Uurimisobjektiks on alaealistega seonduv kriminaalpoliitika, ajendatuna alaealiste narkootikumidega seonduvate õigusrikkumiste protsentuaalsest tõusust, kuigi alaealiste üldised õigusrikkumiste summaarsed näitajad on pigem viimastel aastatel stabiliseerunud või isegi kerges languses.

Magistritöö koosneb sissejuhatausest, kolmest peatükist, alapeatükkidest, kokkuvõttest ja kasutatud kirjanduse loetelust.

Töö esimene peatükk on teoreetiline ning uurib narkovastase kriminaalpoliitika suundumusi maailmas. Riigid jagunevad oma kriminaalpoliitika poolest pehmema ja karmima suuna pooldajateks. Pikemalt on peatutud Ameerika Ühendriikide (*edaspidi nimetatud: USA*) kohtusüsteemi uurimise juures, mis puudutab alaealistele spetsialiseerunud uimastikohtuid, kus lähenemine narkoprobleemidega alaealistele õigusrikkujatele on läbi justiitssüsteemi. Alapeatükkides on vaadeldud suundumusi Euroopas läbi näidete, kus õigusrikkujale lähenetakse justiitssüsteemi väliselt ehk nõ pehmemalt ning seejuures lahutamatu osa, milleks on ennetustegevus. Siinkohal on välja toodud valik ennetusprogramme, mis on leidnud kasutamist mujal maailmas, olles seejuures tulemuslikud.

Magistritöö teine peatükk puudutab narkovastast kriminaalpoliitikat Eestis seoses alaealistega. Alustuseks on käsitletud alaealiste kriminaalõiguse kujunemist - mitte alati pole eristatud alaealisi ja täiskasvanuid kriminaalõiguses; seejärel praegust narkovastast

---

<sup>17</sup> Markina, A. ja Žarkovski, B. Lk 18-20

<sup>18</sup> Käesolev magistritöö on kvalitatiivne uurimistöö, seetõttu on sõnastatud uurimisküsimused, mitte väide.

kriminaalpoliitikat Eestis. Tavapäraselt tuleb eristada narkokuritegusid ja narkootikumidega seotud väärtegusid: süüteod jagunevad vastavalt kogusele ja narkootikumide omamise eesmärgile. Väikeses koguses omamine, tarvitamine või hoidmine, mis on omatarbeks ja edasiandmise eesmärgita, liigitub väärteoks (karistuseks rahatrahv või arest). Mis puudutab juba narkootilise aine käitlemist, suures või väikeses koguses, siis see on narkokuritegu. Alaealistega seoses käesoleva magistritöö raames selline eristus aga vajalik pole ning vaatluse all on narkootikumidega seoses õigusrikkumised üldiselt ja rõhk narkopoliitikal. Alaealiste karistustest praeguse seadusandluse juures on täpsemalt käsitletud magistritöö teise peatüki alapeatükis.

Kolmandas peatükis on autor intervjuerinud mitmeid spetsialiste erinevatest valdkondadest uurides, kuidas hinnatakse narkoprobleemiga alaealistest õigusrikkujate olukorda Eestis (näiteks võrreldes mõne teise riigiga); millised on siinkohal probleemid, millised arengud ja mida nähakse probleemide lahendamise võimalusena. Autor uuris lisaks, kas Eestis on toimumas teatav paradigma muutus ning kas alaealist õigusrikkujat hakatakse pigem kohtlema kui abivajavat last; ehk kuidas on muutumas alaealise õigusrikkuja kontseptsioon.

Magistritöös on kasutatud relevantseid teadus- ja õiguslikke allikaid ning teemakohaseid ülevaateid. Töö tulemused baseeruvad teadusandmete analüüsil ning ekspertide intervjuudel. Läbi viidi intervjuud ekspertidega erinevatest valdkondadest: Politsei- ja Piirivalveameti Ennetuse ja järelevalve büroo arendusosakonna vanemspetsialistiga Pille Luiga, Siseministeriumi korrakaitse- ja kriminaalpoliitika osakonna peaspetsialistiga Ain Peil, Inglismaal *NatCen Social Research* keskuse peaspetsialistiga Triin Edovald, Justiitsministeriumi kriminaalpoliitika osakonna analüüsi talituse nõunikuga Jako Salla ning Sotsiaalministeriumi laste ja perede osakonna peaspetsialistiga Elise Nikonov.

Sissejuhatuse lõpetuseks soovib autor tänada Justiitsministeriumi Kriminaalpoliitika osakonna nõunikku Jako Sallat, kõiki intervjueeritud spetsialiste, õigussotsioloogia lektorit Anna Markinat, Tartu Ülikooli õppejõude, kes otsesemalt või kaudsemalt kaasa on aidanud ning kõige enam tänab autor magistritöö juhendajat Marianne Paimret ja kaasjuhendajat Jüri Saart.



# 1. Alaealiste õigusrikkumised seoses narkootikumidega – suundumused maailmas

## 1.1. Ülevaade problemaatikast maailmas

Kui 1960. ja 1970. aastatel olid noorte kuritegevuses peamiselt radikaalsed teooriad, esines palju „sildistamist“, siis formatiivsed arengud kriitilises kriminoloogias algasid 1970. ja 1980. aastatel, kus kriminoloog Willem De Haan märkis, et „seaduse ja korra laine on üle käinud läänemaailmast“.<sup>19</sup> Sel ajal esines näiteks Inglismaal ja Wales'is väga palju noorte vahistamist ning vangistamist. Ühiskondlikus plaanis tundus seetõttu, et noorte kuritegevus on äkitselt dramaatiliselt suurenenud. Selle vastu võitlemisel hakati järjest rohkem karmistama alaealiste kriminaaljustiitsüsteemi.<sup>20</sup>

Tänapäeval on maailmas näha esimesi selgeid pehmenemise märke karistuslikus narkopoliitikas ja kriminaalpoliitikas üldse. Rõhk on minemas karistamiselt kuriteoennetuse poole, paigutamaks järjest enam ressursse vastavalt.

Laiaulatuslik kuriteoennetuse strateegia peaks kõikjal põhinema mõjusatel lähenemistel ja sekkumisprogrammidel. Mõju saab aga hinnata vaid teaduslikult ning sekkumiste mõju kohta ongi olemas rohkesti tõendusmaterjali. Vaatamata sellele ei leia tõenduspõhine poliitika kuriteoennetuses ja kriminaalõiguses sugugi enesestmõistetavat rakendust. Pigem lähtutakse maailmas kriminaalpoliitika aktuaalsete küsimuste lahendamisel kolleegidelt kuulnud infost, soovitud sekkumisprogrammide ja poliitilistest ideoloogiatest. Ühest küljest peaks olema seadusetegijate ja poliitikute kohustus (maksumaksjate ees) rahastada esmajärjekorras neid programme, mille kohta on olemas usaldusväärne teaduslik tõendusmaterjal programmi tõhususe kohta kuritegevuse ennetamisel. Teisest küljest peavad teadlased püüdma hinnata praktikaid ja olemasolevat teaduslikku materjali kuriteoennetusprogrammide kohta ning esitada asjakohast infot poliitiliste otsuste tegijatele arusaadavas vormis. Nende kahe osapoole koostöö on oluliseks lähtekohaks riikliku ja omavalitsuse tasandi poliitiliste tegevusplaanide muutmisel ja praktikate kujundamisel.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Muncie, J. *Youth & Crime*. Third Edition. SAGE Publications Ltd. Lk 139-140

<sup>20</sup> Thorpe *et al.*, 1980. Lk 8

<sup>21</sup> Edovald, T. *Kriminaalpoliitika uuringud. Ülevaade alaealiste kuritegevuse vähendamise strateegiatest ja programmidest maailmas*. Justiitsministeerium. Tallinn 2005. Lk 46

Riigid jagunevad oma kriminaalpoliitika poolest pehmema ja karmima suuna pooldajateks. Näiteks nii Rootsit kui ka Soomet iseloomustab pehme kriminaalpoliitika, kus suur osakaal on ennetusel ja enamik tööst tehakse väljaspool kriminaaljustiitsüsteemi, mis väljendub ka vangistuse võimalikult väheses kasutamises. Ühendkuningriike ja USA-d seevastu iseloomustab küllaltki karm kriminaalpoliitika, esiplaanil on seni olnud õigussüsteemi reageerimine, mitte niivõrd ennetus.<sup>22</sup>

Rahvusvahelisel tasandil käsitles esimest korda lapse õigusi organisatsiooni Päästke Lapsed (*Save the Children*) asutaja Eglantyne Jebb 1923. aastal. Tema eesmärk oli tunnustada laste õigusi ja seda ka rahvusvaheliselt. Päästke Lapsed assotsiatsiooni peaassambleel pandi 1923. aastal kirja viis tunnustamist vajavat lapse õiguste punkti, mis võeti vastu lapse õiguste deklaratsiooniga. 1924. aastal võttis dokumendi Genfis vastu Ühinenud Rahvaste viies assamblee (ÜRO eelkäija). Dokument sai tuntuks kui 1924. aasta Genfi deklaratsioon ning oli ühtlasi lapse õiguste arengu algus.<sup>23</sup> Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (*edaspidi nimetatud: ÜRO*) lapse õiguste konventsiooni osalisriigid osutavad lapse õiguste tagamiseks ja edendamiseks vanematele ja seaduslikele hooldajatele asjakohast abi kasvatuskohustuste täitmisel. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta on inimõiguste konventsiooni osa sotsiaalsete õiguste alal ning selle artikkel 16 sätestab perekonna õiguse saada sotsiaalset, õiguslikku ja majanduslikku kaitset. Artikli 7 lõige 10 sätestab laste ja noorte õiguse saada erikaitset füüsiliste ja moraalsete ohtude eest. Artikkel 17 tagab laste ja noorte õiguse saada sotsiaalset, õiguslikku ja majanduslikku kaitset. Lapse õiguste alase temaatika olulisust rõhutab muuhulgas ka fakt, et Euroopa Komisjon kiitis 2011. aasta alguses heaks Euroopa Liidu tegevuskava, mis käsitleb lapse õiguste kaitsmise tagamist, kohaldades praktikas Euroopa Liidu põhiõiguste harta põhimõtteid. Tegevuskava meetmete kaudu kavandatakse edendada lapsesõbralikku õigusemõistmist, lastele nende õiguste paremat tutvustamist, haavatavate sihtrühmade kaitset ja interneti muutmist laste jaoks turvalisemaks. Komisjon leiab, et tulevikus tuleks lapsi otse või kaudselt mõjutava Euroopa Liidu poliitika koostamisel, rakendamisel ja järelevalves alati arvestada laste huvidega.<sup>24</sup> Ka ÜRO lapse õiguste konventsiooniga ühinenud riigid on kohustatud tagama lapse õigused ja rakendama selleks

---

<sup>22</sup> Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018. Seletuskiri. Lk 4

<sup>23</sup> Kaplan, S. „Lapsed õigusaktides“, Sotsiaalministeerium 2008. Kättesaadav internetist: [http://rahvatervis.ut.ee/bitstream/1/930/1/ES2008\\_5.pdf](http://rahvatervis.ut.ee/bitstream/1/930/1/ES2008_5.pdf)

<sup>24</sup> Euroopa Komisjoni teatis lapse õigusi käsitleva EL tegevuskava heakskiitmisest. Kättesaadav internetist: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/156&format=HTML&aged=0&language=ET&guiLanguage=en>

vajalikke meetmeid. ÜRO Riyadhi juhised alaealiste õigusrikkumiste ennetamiseks rõhutavad, et kohaldatavad meetmed peaksid olema lapsekesksed ning noori kaasavad ja neid partneritena käsitlevad. Oluliseks peetakse lapsevanemate kaasamist ja neile suunatud programmide väljatöötamist ja rakendamist.<sup>25</sup> Rahvusvaheliselt on laste õigusi kaitsvad veel nn Beijing reeglid, ÜRO miinimumnõuded alaealiste kohtumenetlusele. ÜRO Pekingi reeglid alaealiste õigusrikkujate kohtlemiseks<sup>26</sup> annavad liikmesriikidele juhised alaealiste õigusrikkujate kohtlemise süsteemi korraldamiseks ja reguleerimiseks. Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitusel alaealiste õigusrikkujate kohtlemise kohta õigussüsteemis<sup>27</sup> kohaselt soovitatakse liikmesriikidel tungivalt rakendada kaasaegseid, efektiivseid ja proportsionaalseid kogukonnapõhiseid meetmeid ja mõõdikuid, mis vastavad kuritegelikule käitumisele ning noore õigusrikkuja vajadustele. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Alaealiste kuritegevuse ennetamine, alaealiste kuritegevuse käsitlemise viisid ja alaealisi käsitleva õigussüsteemi roll Euroopa Liidus“<sup>28</sup> soovib Euroopa Liidu liikmesriikides praktika ühtlustamiseks lähtuda alaealiste õigusrikkujate kohtlemisel vastutusmudelid. Euroopa Parlamendi naiste õiguste ja soolise võrdõiguslikkuse komisjoni resolutsioon alaealiste kuritegevuse ning naiste, perekonna ja ühiskonna rolli kohta<sup>29</sup> rõhutab perekonna erilist rolli alaealiste õigusrikkumiste ennetamisel. Soovitatakse väärtustada noortekeskuste rolli ja suurendada seda, rõhutades, et noorte õigusrikkujate osalemine noortekeskustes aitab kaasa sotsialiseerumisele ning tugevdab nende seotust ühiskonnaga. Euroopa Liidu põhiõiguste hartas käsitletakse kõiki inimõigusi, seal hulgas lapse õigusi.

Euroopa Liidu liikmesriikides liigutakse noorsootöö mõju hindamise suunas, kuid praegu on protsess arengujärgus, kus puuduvad indikaatorid noorsootöö mõju hindamiseks. Enamikes

---

<sup>25</sup> United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency, The Riyadh Guidelines, General Assembly resolution 45/112. 1990

Kättesaadav internetist: <http://www2.ohchr.org/english/law/juvenile.htm>

<sup>26</sup> United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice ("The Beijing Rules"). Kättesaadav internetist: <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/beijingrules.pdf>

<sup>27</sup> Recommendations Rec (2003)20 of the Committee of Ministers to member states concerning new ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice. Kättesaadav internetist: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=70063&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

<sup>28</sup> Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal "Alaealiste kuritegevuse ennetamine, alaealiste kuritegevuse käsitlemise viisid ja alaealisi käsitleva õigussüsteemi roll Euroopa Liidus" (2006/C 110/13), Euroopa Liidu Teataja C 110 , 09/05/2006 Lk 0075 – 0082.

<sup>29</sup> Euroopa Parlamendi 21. juuni 2007. aasta resolutsioon alaealiste kuritegevuse ning naiste, perekonna ja ühiskonna rolli kohta (2007/2011(INI)) ELT C 146E , 12.6.2008. Lk 344—353

Euroopa Liidu riikides alles otsitakse meetodeid, kuidas hinnata noorsootöö ja noortepoliitika mõju. Nii Eestis kui ka Euroopa Liidu tasandil kasutuses olevad noorteseire indikaatorid iseloomustavad noorte olukorda, kuid erinevalt mõju hindamisest ei ütle, kuidas noortepoliitika meetmed või noorsootöö tegevused noorte olukorda mõjutavad või kas konkreetne meede saavutab oma plaanitud tulemuse.<sup>30</sup>

Teiste riikide uuringud (*Recidivism Report ...*, 2003; *Comprehensive Recidivism Study*, 2002; Hypén, 2004; Drabsch, 2006; *Recidivism*, 2009) on näidanud, et korduvate õigusrikkumiste protsent on suurem meessoost, nooremate, varem karistatute ja korduvalt vanglas viibinute puhul.<sup>31</sup> Mainitud uuringud pööravad jällegi tähelepanu noortele kui riskigrupile ning viitavad senise karistuspoliitika vähetulemuslikkusele. Uimastitarvitamise areng Läänemere-äärsetes postsovetlikes riikides on sarnane. Uimastid polnud tundmatud ei NSV Liidus ega selle mõjusfääris olnud riikidele.<sup>32</sup> Probleem kui selline on juba üsna pikaajaline ning ammu enam mitte vaid täiskasvanute valdkonda kuuluv.

ÜRO peassamblee poolt vastu võetud reeglid kinnipidamisasutustes viibivate alaealiste kaitsmiseks osutavad, et vanglas olevad alaealised peavad olema täiskasvanutest eraldatud. Ainult juhul, kui tegemist on osaga spetsiaalsest ja põhjaliku kontrolli all läbiviidavast programmist, võivad alaealised olla koos hoolikalt valitud täiskasvanutega. Sellisel juhul on oluline, et antud programm avaldab alaealistele positiivset mõju.<sup>33</sup>

Euroopa Liidus puudub ühtne narkootiliste ja psühhotropsete ainete klassifikatsioon ning selles osas tuginetakse ÜRO konventsioonidele (v.a tööstusliku kanepi puhul). Karistuste kehtestamine narkootiliste ja psühhotropsete ainetega seotud õigusrikkumiste eest on liikmesriikide pädevuses, kuid 2004. aastal võeti vastu Euroopa Liidu Nõukogu raamotsus minimaalsetest karistusmääradest vahendamisega seotud kuritegude puhul.<sup>34</sup> Narkootilised ja

---

<sup>30</sup> Taru, M. ja Peterson, L. „Noortevaldkonna hindamise võimalustest Eestis kolme EL-i riigi kogemuse taustal“. Poliitikaülevaade 6/2013. Lk 2-3

<sup>31</sup> Ahven, A., Salla, J., Vahtrus, S. „Retsidiivsus Eestis“ Tallinn 2010.

<sup>32</sup> Lagerspetz, M. ja Moskalewicz, J. „Drugs in the Postsocialist Transitions of Estonia, Latvia, Lithuania and Poland. Special Topic Section. Addiction Research in Central and Eastern Europe. European Addiction Research“ ; nr 4, 2002. Lk 179.

<sup>33</sup> United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty adopted by General Assembly resolution 45/113 of 14 December 1990.

<sup>34</sup> Nõukogu raamotsus 2004/757/JSK, 25. oktoober 2004, millega kehtestatakse miinimumeeskirjad ebaseadusliku uimastiäri kuriteokoosseisu ja karistuste kohta. L 335/8, Euroopa Liidu Teataja, 11.11.2004.

psühhotroopsed ained on võetud kontrolli alla ÜRO 1961., 1971. ja 1988. aasta konventsioonidega, millega ka Eesti on ühinenud.<sup>35</sup> Euroopa Liidu narkostrategia (2013-2020) hõlmab traditsiooniliste pakkumise ja nõudluse vähendamise eesmärkide kõrval esimest korda eesmärgina ka narkootikumide tarbimisest tulenevate tervise- ja sotsiaalsete riskide ning kogukahju vähendamise. Selleks suurendatakse kodanikuühiskonna rolli koos narkootikumide tarvitajate kaasamisega narkootikumidega seotud meetmete väljatöötamisse. Suurendatud on ka pingutusi sõltlaste raviks ja reintegreerimiseks ühiskonda.<sup>36</sup>

## 1.2. USA alaealiste uimastikohtud

USA föderaaltasandi kriminaalpoliitika prioriteet kuriteoennetuses on laste kaitsmine ning inimeste teadlikkuse tõstmine. Alaealiste narkovastane kriminaalpoliitika on USA-s korraldatud justiitsüsteemi siseselt, mis annab märku karmimate lähenemisviiside kasutamisest probleemile. USA-s vastutab kriminaalpoliitika, sh kuriteoennetuse eest, Justiitsministeerium (*Department of Justice*). Strateegia üheks prioriteetseks suunaks on võidelda uimastitega, vähendada narkootikumidega seotud kuritegevust jne. *National Crime Prevention Council* (edaspidi nimetatud: NCPC) on USA juhtiv kuriteoennetusorganisatsioon – kodanikualgatusel põhinev kuriteoennetusega tegelevate organisatsioonide katusorganisatsioon, millel on üle 400 liikmesorganisatsiooni kogu USA-s nii mittetulundusühingute (edaspidi nimetatud: MTÜ), föderaalsete kui ka osariigi asutuste seas. NCPC koordineerib liikmesorganisatsioonide kuriteoennetuslikku tegevust (ekspertid, koolitused, programmid, kampaniad, publikatsioonid, tehniline abi). NCPC tegevus on suunatud peamiselt lastele ja noortele, aga ka kogukonnale laiemalt ja ettevõtetele. Tegevus jaotatakse sihtgruppide järgi või teemadeks, otsesteks tegevusprogrammideks ja projektideks. NCPC tegevussuunad ja peamised arendatavad programmid otsustatakse liikmesorganisatsioonide juhtide poolt, otsuste langetamisel tuginetakse NCPC kogutud infole ja kuriteoennetust puudutavatele uuringutele. Tegevuste aluseks on tegevusprogramm, mille eesmärk on vähendada kuritegude arvu, vähendada hirmu kuritegude ees, tugevdada üleriiklikku ennetuskultuuri, aidata kogukondi kuritegevuse põhjustega tegelemisel, teha Ameerika turvalisemaks. 2007–2011 peamised tegevussuunad on kaitsta lapsi ja noori (õpetada täiskasvanuid tundma ära ja ära hoidma lapse või noore riskiolukordi, suurendada

---

<sup>35</sup> ÜRO 1988. aasta konventsioon. RT II 2000, 15, 92.

<sup>36</sup> Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, “The New EU Drugs Strategy (2013-2020)”

kuriteoennetusteadlikkust laste ja noorte seas jne); teha koostööd kuritegude ennetamiseks (*Public-Private partnership*); avalikkusele tutvustada kuriteoennetuse ja turvalisuse printsiipe; vastata ilmnevatele kuritegevuse suundumustele (parandada analüüsivõimet, arendada partnerlussuhteid akadeemiliste asutustega, kasutada enam tehnoloogiat jne).<sup>37</sup>

USA on võtnud kasutusele narkootikumidega seoses õigusrikkumisi toime pannud alaealiste vastu innovaatilise uimastitele spetsialiseerunud kohtute süsteemi (*Juvenile Drug Courts, edaspidi nimetatud: alaealiste uimatikohtud*). Tegu on USA riikliku strateegiaga, mis ei pruugi nii tõhusalt sobida mõnele teisele maale. Samas pakub taoline strateegia raamistiku, mida on võimalik mugandada teiste maade jaoks. See, mis on sobilik iga konkreetse maa jaoks, sõltub strateegia hõlmavusest (mitte niivõrd üksikutest komponentidest), alavaldkondadest ja rühmadest, millele tegevus on suunatud, aga ka elluviimise tõhususest.<sup>38</sup> Spetsialiseeritud uimastikohtute mudel oli pikemat aega kasutusel vaid täiskasvanud õigusrikkujate jaoks ning alaealiste kõikide õigusrikkumistega tegeles üldine alaealiste kohus. Praeguseks on riigi ja kohalikud omavalitsused loonud sadu narkootikumidele spetsialiseerunud kohtuid ning nende ülesanne on tagada alaealistele narkootikumidega seotud õigusrikkujate kohtulik järelevalve ja koordineerida nende raviprogramme. Noorte arv, kes alaealiste uimastikohtutest nõ läbi käib on siiski veel väike, võrreldes tavaliste alaealiste kohtutega, kuid spetsialiseerunud kohtute süsteem levib kiiresti ning alaealiste uimastikohtute olemasolu muutub järjest laialdasemaks USA-s. Alaealiste uimastikohtute mõju on olnud kasulik ka väljaspoole – poliitika kujundajad ja praktikud on saanud sellest suurema tõuke võitlemaks alaealiste narkootikumide tarvitamisega.

Alaealiste uimastikohtud annavad õigusrikkujatele võimaluse muuta oma käitumist, lõpetades illegaalsete uimastite kasutamise enne, kui nad saavad seaduse alusel tõsised karistused ning rikuvad oma tausta. Samuti saavad alaealiste uimastikohtud kasutada õigusrikkujate mõjutamiseks teatud psühholoogilist survet ja oma võimu, mis tegelikult tavalistel rehabilitatsiooniprogrammidel puudub, kuid mõjufaktorina on need alaealistele ehk isegi veel kõige tõhusamad. Alaealistest õigusrikkujad, kes lõpetavad narkootikumide kasutamise ja osalevad korralikult ranges raviprogrammis, saavad võimaluse oma süüdistusest pääseda või karistust vähendada. Kindlustamaks, et programmis osalejad lõpetavad uimastisõltuvusest vabanemiseks raviprogrammi nagu neile kohtu poolt määratud, võtab alaealiste uimastikohus

---

<sup>37</sup> Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018. Seletuskiri. Lk 10

<sup>38</sup> Fitzgerald *et al.* 2004

omale rolli, mis läheb kaugemale tavalisest kriminaalkohtust. Alaealiste uimastikohus koordineerib iga juhtumi puhul õigusrikkuja raviprogrammi korraldust ja kriminaalhooldust. Alaealiste uimastikohus peab regulaarselt kohtuistungeid ja koosolekuid, kus jälgib iga õigusrikkuja olukorda ja (mitte)saavutusi. Alaealiste uimastikohus kasutab õigusrikkujate motiveerimiseks sanktsioone ja materiaalse kasu saamist trahvi vähendamise näol, kontrollides õigusrikkuja käitumist ja programmi kinnipidamist mitmete juhuslike ja/või etteteatamata narkotestide läbiviimise abil.

Alustades väikese arvuga eksperimentaalsete programmidega, kasvas uimastikohtu kontseptsioon kiiresti täiemõõduliseks liikumiseks terves USA-s. Vähem kui kümne aasta jooksul pärast esimese programmi käimalükkamist, asutati 1989. aastal uimastikohtuid üle tuhande kogu osariigis. Esimesed uimastikohtud olid mõeldud täiskasvanud õigusrikkujatele, kuid 1990. aastate keskel hakkasid riigi ja kohalikes jurisdiktsioonides arenema ka alaealiste uimastikohtud. 2003. aastaks oli olemas ligikaudu 300 alaealistele suunatud uimastikohtut ning 100 uimastikohtut oli samaaegselt juba plaaniliselt tekkimas.

Alaealiste uimastikohtud said väga populaarseks juba ammu enne, kui teadlased ja analüütikud jõudsid tõendada, et need üldse edukad ja vajalikud on. Tegelikult hakkasid teadlased alles hiljem katsetama, kas alaealistele suunatud uimastikohtute kontseptsioon oma eesmärgi täidab ja on tõhusam lähenemine, kui tavalistes raviprogrammides osalemine, võitlemaks alaealiste narkootikumide tarvitamise vastu ja muude rikkumistega sellega seoses. Selline uuring võtab pikalt aega, sest tõendeid on keeruline kokku saada, tuleb jälgida mitmeid eri faktoreid pika jälgimisperioodi vältel. Õnneks on täiskasvanutele mõeldud analoogsed uimastikohtud olnud kasutusel viis aastat kauem, kui alaealistel ning nende kohta on seetõttu rohkem kirjandust ja uuringuid, millest on selginenud uimastikohtute kontseptsiooni väärtus ühiskonnale. Nähtub siiski, et uimastikohtute programmid on mõjutanud õigusrikkujate käitumist nii palju, et on vähenenud kuritegevus ja narkomaania. See pole muidugi selge, kas täiskasvanute uimastikohtute uuringutulemuste juures võib paralleele tõmmata alaealiste uimastikohtute tegevuse tulemustele. *National Evaluation of Juvenile Drug Courts* (edaspidi nimetatud: NEJDC) projekti raames juhitakse tähelepanu, et mitmed tähtsad kriminaalpoliitilised küsimused pole siinkohal vastatud. Kas alaealiste uimastikohtud peaksid kasutama erinevaid tegevusmudeleid? Kas kohus peaks omama teistsuguseid sisekorra reegleid? Kuidas saab alaealiste uimastikohus efektiivselt motiveerida noort õigusrikkujat vähendama uimastite kuritarvitamist? Kuidas peaks alaealiste uimastikohus erinevalt täiskasvanute uimastikohtuga oma menetlusi ja strateegiaid

kohandama, lisamaks olulist rolli perekonnale ja koolile noorukite elus? Kas alaealiste kriminaalpoliitika süsteem ikka üldse vajab alaealistele mõeldud uimastikohtuid?

Täiskasvanute uimastikohtud olid märkimisväärseks innovatsiooniks kriminaalpoliitikas. Need olid hoopis teistsuguse suuna rajajateks võrreldes senise kriminaalpoliitikaga – tähtsaks tõusetus probleemi lahendamise, mitte niivõrd harjumuslik faktide kogumine ja karistus. Selle asemel, et lihtsalt asjas tõendeid kogumis kaaluda ja määrata karistus, kasutavad uimastikohtud oma võimu, et motiveerida õigusrikkujaid oma käitumist muutma. Uimastikohtutes pole otseselt ei võitjaid ega kaotajaid. Aga selline lähenemine ei ole just revolutsiooniline alaealiste puhul, tegelikult on see pigem traditsiooniline töökord alaealiste kohtutes. Justitsekspertid viitavad isegi uimastikohtutele kui „alaealiste kohtud täiskasvanutele“.<sup>39</sup> Seetõttu NEJDC projekti raames viidati ka erinevatele küsimustele, et kas alaealiste uimastikohtud täidavad sama eesmärgi, mis uimastikohtud täiskasvanute jaoks.

Uimastikohtute tulemuslikkusele suunatud uurimusest (Gottfredson, Najaka, Kearley, 2006) selgus 2006. aastal, et võrreldes tavaliste kohtutega saavutavad nad paremaid tulemusi. Uurimus suunas juhuslikkuse põhimõttel 235 õigusrikkujat võrdselt uimastikohtutesse (*drug treatment court, edaspidi nimetatud ka: DTC*) või tavamenetlusse. Ametlike uurimistulemuste analüüs, mille materjale oli kogutud rohkem kui kahe aasta vältel, näitas, et uimastikohtute kasutamine vähendas kuritegevust uimastisõltlastest õigusrikkujate poolt. Uimastikohtute subjektid, kes osalesid vastavas programmis, olid märkimisväärselt vähem retsidiivsed, kui need, kes olid kontrollgrupina tavamenetluses. Jätkuv entusiasm uimastikohtute kontseptsiooni ümber on seega õigustatud. Mudelis on olemas kaks väga olulist faktorit – sanktsioonid ja ravi. Mis puudutab aga kulu riigi eelarvele, siis selle uurimuse kohaselt uimastikohtute kontseptsioon kulude vähendamist küll kaasa ei toonud.<sup>40</sup> Siin on aga siiski vaja prioriteedid paika panna ning seda kaalukaks negatiivseks küljeks kindlasti lugeda ei saa, sest mudeli eesmärk polnudki kulude vähendamine. Rahva tervis on riigi väärtus, mida tuleb hoida ning see algab laste tervisest. 2007. aasta maikuu tehtud uuringu eesmärk oli alaealistele suunatud uimastikohtute tõhusust uurida arvestades, et viimase kümne aasta jooksul oli nende levik terves osariigis suur. Samuti soovitas uuring alaealiste uimastikohtute edaspidiste uuringute suundumusteks prioriteete. Hiljutised leiud kooskõlas tunduvalt

---

<sup>39</sup> Butts, J. A.; Roman, J. “Juvenile Drug Courts and teen substance abuse” The Urban Institute Press, Washington D.C. 2004

<sup>40</sup> Gottfredson, D. C.; Najaka, S. S.; Kearley, B. Effectiveness of drug treatment courts: evidence from a randomized trial. The University of Maryland. 2006



ulatuslikuma täiskasvanute uimastikohtute kohta käiva kirjanduse ja väheste kontrollimata hinnangutega alaealiste uimastikohtute kohta näitavad alaealiste uimastikohtute edukust tulemustes võrreldes tavakohtutega. Hiljutise juhuvalimiga tehtud kliinilise uuringu tulemused tõestasid, et alaealiste uimastikohtud olid tulemuslikumad tavakohtutest kohtualuse kriminaalse käitumise ja uimastisõltuvuse vähendamises. Tõenäoliselt saavad alaealised kohtualused uimastikohtutes intensiivsema järelevalve osaliseks. Kuid need soodsad tulemused aga ei väljendu kinnipidamisel või arreteerimisel 12-kuulisel uuringuperioodil. Lisaks, tõendamispõhiste uimastite kuritarvitamise ravi integratsiooni tulemusel on parandatud kohtualuse uimastitega seotud käitumuslikke lõpptulemusi ja uimastikohtutes on õigusrikkumised leidnud lahenduse arvuliselt tõusvas joones teistmoodi, kui alaealist süüdi mõistes ja ranget karistust määrates. Kuigi alaealiste uimastikohtute laialdane levik on ületanud selgete ja ühetähenduslike tõendite arvu nende efektiivsuse kohta, on vaid mõni üksik teine programm andnud selliseid paljulubavaid tulemusi uimastitega seotud õigusrikkujatest alaealistega. Veelgi enam – minnes tõendamispõhise raviga alaealiste õigusrikkujate probleemi vastu, suurendab see alaealiste uimastikohtute potentsiaali tõhustada antud kontseptsiooni edaspidigi.<sup>41</sup>

Uus mudel kui selline võis olla vajalik USA-s alaealiste kriminaalpoliitikas tõenäoliselt seetõttu, et tavalised alaealiste kohtud jäid kaugeks oma probleemilahendajaks olemise missioonist ning töötati pigem juba nagu konveier-meetodil. Mitmed osariigid vähendasid alaealiste kohtumenetluste konfidentsiaalsust ning suurendasid juriidilisi formaalsusi, pöörates niimoodi fookuse individualiseeritud sekkumise ja rehabilitatsiooni pealt ära.<sup>42</sup> Sarnaselt kriminaalkohtutele hakkasid alaealiste kohtud keskenduma avalikule huvile ja õigusrikkuja vastutusele. Alaealiste uimastikohtud on olulise stiili ja korra muudatusega, taastades esialgse alaealiste kohtute missiooni, mis teiste õigusrikkumiste töökoormuse all on kaduma läinud.

Uimastikohtute kontseptsioon on laialdast tunnustust pälvinud alates Valgest Majast kuni riigi- ja linnavalitsusteni terves USA-s. 2004. aastal *The White House National Drug Control Strategy Update* kirjeldas uimastikohtuid kui kõige lubavamaks trendiks kriminaalpoliitikas. *The National Association of Drug Court Professionals*<sup>43</sup> ja *National Drug Court Institute*<sup>44</sup> on

---

<sup>41</sup> Juvenile drug courts: emerging outcomes and key research issues. *Current Opinion in Psychiatry*. Volume 20, issue 3. Mai 2007

<sup>42</sup> Butts; Mitchell. 2000

<sup>43</sup> [www.nadcp.org](http://www.nadcp.org)

jätkanud uimastikohtute kontseptsiooni levitamist, kontseptsiooni vastu püsib USA-s kõrge huvi erinevatel tasanditel.

### 1.3. Suundumused Euroopas

Euroopas järjest enam kõlapinda tekitava humaanse narkopoliitika juures võib paralleele tuua taastava õiguse põhimõtetega. Kui senini on maailmas olnud pigem karistusõiguslik lähenemine, siis nüüd on suundumus nõo inimliku lähenemise, humaanse narkopoliitika poole. Kontsentratsioon on siinkohal justiitsüsteemi välisel kriminaalpoliitikal, eelkõige ennetustööl.

Üha enam tunnustatakse seisukohta, et tõhus poliitika ja praktika eeldab teaduslikku tõendusmaterjali. Kuriteoennetust on väga sageli vääriti mõistetud: „ennetust“ ja „karistust“ käsitletakse teineteist välistavate kontseptsioonidena, polaarse vastanditena, ehkki kriminoloogia kinnitab muud.<sup>45</sup> Pigem on kuriteoennetus tulemus, samal ajal kui karistus on vaid üks võimalik vahend selle saavutamiseks. Kuriteoennetust defineeritakse kui mis tahes poliitikat, mille tulemuseks on vähem kuritegusid, kui oleks neid olnud ilma selle poliitikata.<sup>46</sup> Seega defineeritakse kuriteoennetust mitte kavatsuste, vaid hoopis tagajärgede kaudu.<sup>47</sup>

Humaanses narkopoliitikast võiks Portugali järgi tuua näite, kus Lissabonis asub narkootikumide sõltuvuse hoiatuskomisjon tähelepandamatu kontorihoone esimesel korrusel, et tagada inimestele anonüümsus. Komisjoni ees küsitakse narkootikumidega vahelejäänult küsimusi tema elu kohta – kas ta õpib kuskil, kellega ta elab, kui tihti ta narkootikume tarbib jne. Kui tegu on inimesega, kes tarbib aeg-ajalt näiteks kanepit ning jäi esimest korda vahele, võib sotsiaaltöötaja leida, et tegu on sotsiaalse tarbijaga, kellel riskifaktoreid pole. Seejärel räägivad vahelejäänuga psühholoog ja advokaat, kes uurivad, kas ta on teadlik narkootikumide ohtudest. Kui isik ei jää järgmise kolme kuu jooksul uuesti narkootikumidega vahele, tema juhtum suletakse. Teistkordsel vahelejäämisel on aga juba tagajärjed, mis pole küll kuigi tõsised – näiteks paar päeva ühiskondlikult kasulikku tööd. Komisjon saab ka

---

<sup>44</sup> [www.ndci.org](http://www.ndci.org)

<sup>45</sup> Sherman *et al.* 2002

<sup>46</sup> *Opt. cit.*

<sup>47</sup> Edovald, T. Lk 43

määrata trahve, aga sealse advokaadi sõnul neile ei meeldi seda teha, eriti teismeliste puhul. Samuti ei määrata trahve kuigi tõenäoliselt isikutele, kelle komisjon määrab sõltlaseks – nad maksavad juba piisavalt, et oma sõltuvust toita. “Meie kõige olulisemaks ülesandeks on kutsuda inimesi osalema võõrutusravis.” Need, kes komisjoni ette ei ilmu, saavad paar meeldetuletust, aga sundimine pole mõeldud süsteemi ühe osana. Euroopa narkootikumide ja narkootikumide sõltuvuse seirekeskuses (*European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction – edaspidi nimetatud: EMCDDA*) töötava Frank Zobel’i sõnul ei saa ükski narkopoliitika tõeliselt ennetada inimeste narkootikumide tarbimist. Samas nendib ta Portugali kohta, et nende idee töötab: narkootikumide tarbimine pole märkimisväärselt kasvanud, nagu ka kaos ja narkoturism.<sup>48</sup>

Korduvrikkumiste ära hoidmiseks võiks näiteks kasutada humaanse lähenemisenä Kennedy meetodit.<sup>49</sup> Kriminoloog David Kennedy töötas välja järgmise meetodi, mis on kasutusel juba enam kui kolmekümnes linnas maailmas – politsei näitab diileritele ja teistele narkootikumidega seoses õigusrikkujatele asitõendeid, mis nende vastu on kogutud (näiteks videolindistused, kõnelindistused, fotod jne), samuti peaaegu lõpuleviidud kriminaalasju, mis suure tõenäosusega oleks viinud pikaajalise vangistuseni. Sellega tehakse rikkujale selgeks, et tema tegevusest ollakse teadlikud, kuid vastupidiselt tavapärasele käitumisele lastakse diileritel minna ning abistatakse koos peredega diilereid legaalse töö leidmisel ning oma eluga hakkamasaamisel. Praktika näitas, et sõnum sellest, et politsei vaenulik suhtumine on asendunud abistavaga ning, et diileritele antakse teine võimalus, levis ümbruskonnas kiiresti. Alaealiste politseisse suhtumise kujundamine on samuti poliitika oluline roll. Leiti, et igauks peaks saama teise võimaluse, mis puudutab õigusrikkumisi seoses narkootikumidega. Tapmistest ja teistest isikuvastastest kuritegudest muidugi siinkohal rääkida ei saa – need lähevad teise kategooriasse ning teise võimaluse andmine oleks liiga riskantne.

#### **1.4. Ülevaade ennetusprogrammidest**

Ülevaate koostamisel on tuginetud peaaesjalikult Põhja-Ameerikast ja Suurbritanniast pärinevale teaduskirjandusele. Seda eelkõige seetõttu, et neil riikidel on märkimisväärsed kogemused kuriteoennetuses rakendatavate sekkumiste väljatöötamisel, tõhususe ja mõju

---

<sup>48</sup> „Portugali narkopoliitika: 12 aastat narkootikumide dekriminaliseerimisest“ Telegram, artikli toimetaja Marlen Laanep, 17.12.2013

<sup>49</sup> Newsweek, jaanuar 2009

hindamisel ning sekkumiste elluviimisel. Alaealiste puhul võib kuriteoennetuse liigitada perekonnapõhiseks, koolipõhiseks, kogukonnapõhiseks ning kohtulikuks ja korrektsiooniliseks. Kogukonnapõhisel kuriteoennetusel on häid tulemusi näidanud meediasekkumised, kus strateegiana kasutatakse meediat avalikkuse hoiakute muutmiseks, kogukonna elanike harimiseks ja teiste kogukonnas aset leidvate sekkumiste toetamiseks. Kuigi meediasekkumised pole seni olnud otseselt suunatud alaealiste delinkventse käitumisega seotud hoiakute muutmiseks, viitavad sekkumised sellele, et meedia võib olla paljulubav vahend delinkventse käitumise ennetamisel.<sup>50</sup> Traditsiooniline kuriteoennetus keskendub inimestele, kes pole õigusrikkumisi sooritanud, kohtulik ja korrektsiooniline ennetus aga juba delinkventselt käituvate noorukite korduvõigusrikkumiste ärahoidmisele. Võrdväärselt infoga mõjusate sekkumiste kohta traditsioonilises kuriteoennetuses on tähtis teada, millised strateegiad ja programmid ei ole osutunud tõhusaks või on olnud isegi kahjulikud alaealiste korduvõigusrikkumiste ärahoidmisel. Kohtulikus ja korrektsioonilises kuriteoennetuses kasutatavad strateegiad ja sekkumised jaotuvad kriminaalpoliitilisest aspektist järgmistesse kategooriatesse: võimetukstegemine (*incapacitation*); hoiatamine (*deterrence*); kogukondlikud piirangud; struktuur, distsipliin ja väljakutse; rehabilitatsioon ning rehabilitatsiooni kombineerimine piirangutega. Oluline on märkida, et need kategooriad ei välista üksteist.<sup>51</sup> Et kavandada ja ellu viia tõenduspõhine poliitika ja praktika, on tähtis hinnata olemasolevat teaduslikku tõendusmaterjali sekkumisprogrammide mõju kohta. Peamisteks infoallikateks on esmased ja teisesed uuringud, mis kvaliteedi alusel lihtsustatult reastades moodustavad hierarhia, mille kohaselt on kuriteoennetuses olulisemateks infoallikateks süsteemsed ülevaated ja metaanalüüsid ning juhuvalimiga uuringud. Sekkumist hindavate uuringute kvaliteedi kindlaksmääramiseks on välja töötatud rida teaduslikke standardeid. Üks mõjukamaid neist on Marylandi teaduslike meetodite skaala. Tegu on lihtsa viiepalalise skaalaga, mis liigitab sekkumisprogrammid kategooriatesse nagu (1) toimivad, (2) mittetoimivad, (3) paljutootavad ja (4) teadmata mõjuga programmid. Selle liigenduse tulemusel on võimalik võrrelda programmide mõju eri keskkondades. Olgugi, et kõnealuse skaala puhul on kritiseerimist vääri vaid aspekte, on selle eeliseks lihtsus, mis võimaldab selgelt näidata, et uurimused ei ole võrdväärse kvaliteediga ning rohkem kaalu tuleks anda parema kvaliteediga hindamisuuringutele. Selline infovahetus loob soodsa pinnase tõenduspõhise poliitika kavandamiseks ja efektiivseks praktikaks.<sup>52</sup> Käesolevas ülevaates on toodud välja välismaa näitel programmid, millistel on täheldatud peamiselt toimivat ja

---

<sup>50</sup> Schilling; McAlister 1990

<sup>51</sup> Edovald, T. Lk 36

<sup>52</sup> *Opt. cit.* Lk 18

paljutootavat mõju ning mida võiks rakendada Eestis ja suundumusega alaealistele, ennetamaks narkootikumidega seotud õigusrikkumisi või nende edaspidist korduvat toimepanemist. Kui osad programmid on suunatud alaealiste õigusrikkumiste ennetamiseks, siis rehabilitatsioon või ravi on suunatud alaealisest õigusrikkuja muutmisele, et hoida ära edaspidist delinkventset ja kuritegelikku käitumist. Praegu on narkomaania ennetuse, ravi, rehabilitatsiooni, taasühiskonnastamise ja kahjude vähendamise valdkonnad süsteemselt välja arendamata. Eksisteerivad küll eraldiseisvad teenused, kuid mitmed vajalikud teenused on puudu või ebapiisava leviku ning kvaliteediga.<sup>53</sup>

Hoolivate kogukondade strateegia ehk *Communities that Care* (edaspidi nimetatud: CTC) on kogukonnapõhine kuriteoennetuse planeerimise süsteem, mille eesmärgiks on peamiste noori puudutavate probleemide ennetamine, tugevdades noori ümbritsevaid kaitsetegureid ja nõrgendades riskitegureid. CTC keskendub noorte suhetele perekonna, kooli, kogukonna ja kaaslastega.<sup>54</sup> Kõnealune lähenemine, mis kätkeb nii kogukonna mobiliseerimise kui epidemioloogiapõhise sotsiaalse planeerimise kombineerimist, aitab omavalitsustel arendada tõenduspõhiseid ennetussüsteeme, mis koordineerivad mitmeid ennetusstrateegiaid eri tasandil ja on suunatud spetsiifilistele kogukonnas esinevatele riski- ja kaitseteguritele, on olnud tõhus.<sup>55</sup>

*The Fourth R* on laiapõhjaline koolipõhine programm, mis kaasab õpilasi, õpetajaid, lapsevanemaid ja kogukonda, et vähendada noorte hulgas vägivalda (näiteks kiusamine, kohtinguvägivald, grupivägivald) ja riskantset käitumist (sh mõnuainete tarvitamine). Noortele jagatakse infot ning antakse head eeskujut, mis aitab neil õigeid otsuseid teha. Programmi viiakse suures osas ellu klassiruumis, terviseõpetuse tunni ajast ning õppekava koosneb 21-st 75-minutilise loengust, kus õpetaja käsitleb isiklikku turvalisust ja vigastuse vältimist, tervislikku kasvamist ja seksuaalsust ning mõnuainete (kuri-)tarvitamist.<sup>56</sup>

*The Family Check-Up* on perepõhine programm, mille eesmärgiks on lapsevanemate motivatsiooni ja enesetõhususe suurendamine vastavalt konkreetse pere vajadustele. Keskendudes lapse perekeskkonnale ning toetades lapsevanemate kasvatusoskusi (eelkõige eeskujut andmist, laste jälgimist ja neile piirangute seadmist) katsutakse ära hoida noorte

---

<sup>53</sup> Eesti uimastitarvitamine vähendamise poliitika. Valge raamat. Siseministeerium 2014. Lk 8

<sup>54</sup> "Ülevaade lastele ja noortele suunatud kuriteoennetusprogrammidest" Justiitsministeerium 2014. Lk 6 ja 15.

<sup>55</sup> Hawkins 1999

<sup>56</sup> "Ülevaade lastele ja noortele suunatud kuriteoennetusprogrammidest" Justiitsministeerium 2014. Lk 7

probleemset käitumist. Programm koosneb mitmest tegevusest. Esiteks luuakse kooli perekeskus, mis loob keskkonna kooli personali ja lapsevanemate suhtluseks ja koostööks. Perekeskuses töötav spetsiaalse koolituse saanud konsultant pakub vanematele nii nõustamist, tagasisidet nende laste käitumise kohta koolis kui ka raamatuid ja videoid lapsevanemaks olemisest. Sekkumise teine komponent on perekülastus, mis algab intervjuuga (sisaldab ka küsimustikku), millele järgnevad hindamine ja motiveeriv tagasiside sessioon.<sup>57</sup>

*Strengthening Families* programmi eesmärk on parandada peresidemeid, lapsekasvatuse oskusi, positiivsete pereväärtuste edastamist, enesetõhusust ja kohandumist rasketes oludes. Programmi raames viiakse läbi 14 sessiooni lastele ja lapsevanematele. Lapsevanemate sessioonides käsitletakse realistlikke ootusi lapse arengule, positiivset suhtlust lapsega (sh entusiasmi ja tähelepanu väljendamine lapse hea käitumise korral, aktiivne kuulamine, kriitika ja sarkasmi vähendamine, efektiivne ja järjepidev distsipliin). Lastele õpetatakse aga suhtlemisioskust parandamiseks nende suhteid vanemate, õpetajate ja kaaslastega, probleemilahenduse oskusi, kaaslaste survele vastu astumist, vihajuhtimist ning kohandumisioskusi.<sup>58</sup>

*Multidimensional Treatment Foster Care* (edaspidi nimetatud ka: MTFC) ehk multidimensionaalne sekkumine ja kasuperesse paigutamine on mõeldud tõsiste käitumisraskustega ja delinkventse käitumisega noortele ning seda kasutatakse alternatiivina mõnda institutsiooni (näiteks raviasutus või erikool) saatmisele. Vähendamaks noore probleemset käitumist ning suurendamiseks prosotsiaalset käitumist, paigutatakse noor koolituse saanud kasuperesse.<sup>59</sup>

*Youth Crime Watch* (edaspidi nimetatud: YCW) (ligikaudne tõlge: noored kuritegevust valvamas) raames osalevad noored vähemalt ühes üheksast vabatahtlikust tegevusest. Need tegevused on: vahetundides või tundide ajal kooli peal korrapidamine; kuritegudest teatamine; narkootikumide-, vägivalda- ja kuriteoennetusealane haridus; turvalisus ühistranspordis;

---

<sup>57</sup> *Opt. cit.* Lk 8

<sup>58</sup> *Opt. cit.* Lk 9

<sup>59</sup> Van Ryzin, M.J. ja Leve, L.D.: "Affiliation with Delinquent Peers as a Mediator of the Effects of Multidimensional Treatment Foster Care for Delinquent Girls". *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 80(4) 2012. Lk 588-596

mentorlus; konfliktide lahendamine; lepitamine; eakaaslaste ja nooremate õpetamine; ja muud erinevad ühiskondlikult vajalikud tegevused (näiteks prügikoristus).<sup>60</sup>

*Positive Adolescent Training Through Holistic Social Programs (lühendatult: PATHS)* – Ligikaudne tõlge oleks järgnev: noore positiivne areng läbi holistiliste sotsiaalprogrammide. Programmi eesmärk on 12-15-aastaste noorte seas soodustada positiivset arengut ja vähendada noorukite riski- ja probleemkäitumist. Programmi võib rakendada eri viisidel ning see keskendub 15-le positiivse arengu seisukohalt olulisele aspektile, näiteks sõprusele, pingetaluvusele, sotsiaalsele, emotsionaalsele, kognitiivsele, käitumuslikule ja moraalsele pädevusele jne. Ühtlasi on programmi sisusse põimitud ka alaealiste arenguga seotud mured (näiteks narkootikumide kasutamine, rahaline toimetulek, vastutustunne ja elu mõte) ning tugevused (näiteks IT-oskused ja ühiskonnaprobleemide tunnetamine).<sup>61</sup>

*EQUIPping youth to help one another (lühendatult: EQUIP) for Educators* (lühendatult: EQUIP õpetajatele). Meede tugineb kaaslastepoolsele toetusele ja kognitiivsele käitumisteraapiale ning keskendub noortele vastutustundliku käitumise ja mõtlemise õpetamisele.<sup>62</sup>

*Multisystemic Therapy* – (lühendatult: MST) ehk multisüsteemne teraapia. Programmi kaasati 13-17-aastased seaduserikkujad. Kodudes ja kohalikus kogukonnas toimusid kohtumised terapeutidega kuni 30ne nädala jooksul kolm korda nädalas. Lisaks olid terapeudid 24 tundi ööpäevas telefoni teel kättesaadavad.<sup>63</sup>

*Functional Family Therapy* – (lühendatult: FFT) ehk funktsionaalne pereteraapia. Antud juhul oli eesmärgiks tingimisi karistuse saanud noorte seas retsidivismi vähendamine. Peresid nõustatakse nende kodus 12 korda 3-6 kuu jooksul ja temadeks on perede kaasamine ravisse ja motiveerimine muutusteks, üksteise hindamine ja käitumise muutmine.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> “Ülevaade lastele ja noortele suunatud kuriteoennetusprogrammidest” Justiitsministeerium 2014. Lk 16

<sup>61</sup> *Opt. cit.* Lk 17

<sup>62</sup> *Opt. cit.* Lk 18

<sup>63</sup> Butler, S., Baruch, G., Hickey, N. ja Fonagy, P.: “A Randomized Controlled Trial of Multisystemic Therapy and a Statutory Therapeutic Intervention for Young Offenders”. *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*, 50(12). 2011. Lk 1220-1235

<sup>64</sup> Sexton, T. ja Turner, C.W.: “The Effectiveness of Functional Family Therapy for Youth with Behavioral Problems in a Community Practice Setting”. *Couple and Family Psychology: Research and Practice*, 24(3). 2010. Lk 339-348

*Contingency Management and Family Engagement* (lühendatult: CM-FAM) ehk uimastiravi ja perekaasamine. Keskmiselt neli kuud kestvat meetet rakendati lisaks tavapärasele teenustele. Programmi raames toimuvad kord nädalas grupi- ja pereseansid, kus keskendutakse probleemide defineerimisele, eesmärkide seadmisele ja nende saavutamisele erinevate meetodite toel. Noorega sõlmitakse kokkulepe, mille kohaselt teda karistatakse või premeeritakse iganädalaste narkotestide põhjal.<sup>65</sup> Sellise meetme tulemus on olnud väga positiivne.

*Juvenile Breaking the Cycle* – (lühendatult: JBTC) ehk noored murravad „nõiaringi“. Programmi raames tuvastatakse, pakutakse ja koordineeritakse kohalike õigus-, sotsiaal- ja haridusasutuste teenuseid alaealistele kurjategijatele. Programm kestab 12 kuud ja teenused võivad erineda oma pikkuse, sisu, järelvalve ja intensiivsuse poolest (näiteks kohtupoolne järelvalve, narkotestid, preemiad ja karistused, võõrutusravi).<sup>66</sup>

*The Lifeskills '95* (tõlkes: eluoskused) programm koosneb 13 nõustamismoodulist, millest igäüks kätkeb loengust ja diskussioonist koosnevat kolmetunnist programmi. Osalejatele tutvustatakse eluviisi valikuvõimalusi, et taastada nende enesekontroll oma elu üle ja algsel edukusele suunatud positiivsete otsuste tegemise protsess.<sup>67</sup> Josi ja Sechresti (1999) hindamisuuringu kohaselt saadi programmis osalenud noorukite puhul äärmiselt positiivseid tulemusi võrreldes kontrollrühmaga, ja seda nii vahistamiste, alkoholi- ja uimastitarbimise kui tööhõive ja töössesuhutuse osas. Samas tuleb nentida, et tegu oli lühiajaliste mõjudega (hindamine toimus 90 päeva pärast programmi) ning katse- ja kontrollrühma erinevused vähenesid aja möödudes, mis võib olla tingitud programmi lühiajalisusest.<sup>68</sup>

Mis puudutab aga ainuüksi sõltuvusravi, siis uurimused on näidanud, et toetusrühmad, päevane ja ambulatoorne ravi ning haiglaravi ei ole mõjusad noorukite alkoholi- ja uimastisõltuvuse ravimisel. Pole ka teada, kas sedalaadi programmid aitavad vähendada

---

<sup>65</sup> Henggeler, S.W., McCart, M.R., Cunningham, P.B. ja Chapman, J.E.: “Enhancing the Effectiveness of Juvenile Drug Courts by Integrating Evidence-based Practices”. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 80(2). 2012. Lk 264-275

<sup>66</sup> Krebs, C.P., Lattimore, P.K., Cowell, A.J. ja Graham, P.: “Evaluating the Juvenile Breaking the Cycle Program's impact on Recidivism”. *Journal of Criminal Justice*, 38(2). 2010. Lk 109-117 Kättesaadav internetist: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/209799.pdf>

<sup>67</sup> Degan 1994

<sup>68</sup> Josi; Sechrest 1999



delinkventsust.<sup>69</sup> Sellised programmid ei ole piisavalt seostatud perekonna, kooli ja kogukonnaga, mis mõjutavad tugevalt alaealiste uimastitarbimist, vaid on pigem karistava iseloomuga.<sup>70</sup> Vaatamata üldistele ebaõnnestumistele noorukite alkoholi- ja uimastisõltuvuse ravis on ka positiivseid näiteid sekkumistest: näiteks multisüsteemne teraapia uimasteid kuritarvitavatele ja uimastisõltlastest delinkventsetele noorukitele.<sup>71</sup> Alkoholi- ja uimastisõltuvuse ravile keskenduvad sekkumised ongi mõjusad juhul, kui keskendutakse mitmetele mõnuainete kuritarvitamist mõjutavatele teguritele nii perekonna kui kogukonna tasandil.<sup>72</sup> Suur osa kohtulikest ja korrektsioonilistest meetmetest on ebaefektiivsed või küsitava mõjuga: võimetukstegemine, hoiatamine, kogukondlikud piirangud ning struktuuri, distsipliini ja väljakutsetega seotud programmid on osutunud ebaefektiivseks. Mõnevõrra paljutöötav võib olla rehabilitatsiooni rakendamine kombineeritult kogukondlike piirangutega. Parimaks korrektsiooniliseks sekkumiseks alaealiste õigusrikkujate puhul on rehabilitatsioon, milles mängivad tähtsat rolli teatud põhiprintsiibid nagu konkreetsete õigusrikkujate vajadustele suunatud programmide spetsiifilisus, programmide elluviimise kvaliteet koos tõhusate terapeutiliste meetoditega, intensiivsete programmide suunamine suure riskiga õigusrikkujatele ning kognitiivsete ja käitumuslike kohtlemismeetodite kasutamine. Teadlikkus nendest kohtulikest ja korrektsioonilistest sekkumistest võimaldab kriitiliselt hinnata nii kasutatavaid praktikaid kui ka planeeritavaid strateegiaid ja programme. See omakorda loob pinnase tõendus põhiseks poliitikaks ja seeläbi tõendus põhiseks praktikaks kuriteoennetuses. Samas on ilmne, et paljude praktikate ja programmide puhul on vajadus kõrgekvaliteetsete hindamisuuringute ja ühtlasi süsteemsete ülevaadete ning metaanalüüside järgi, mis võimaldaksid teha põhjapanevamaid järeldusi ja üldistusi strateegiate ja programmide tõhususe kohta.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Henggeler 1997

<sup>70</sup> Howell 2003

<sup>71</sup> Henggeler, Pickrel, Brondino 1999

<sup>72</sup> Edovald, T. Lk 40

<sup>73</sup> *Opt. cit.* Lk 42

## 2. Narkovastane kriminaalpoliitika Eestis seoses alaealistega

Eesti kuulub alates 2004. aastast karmi narkopoliitikaga riikide hulka,<sup>74</sup> sest erinevalt Lääne-Euroopast, on postsovetlike riikide uimastipoliitika ja uimastisõitlaste rehabilitatsiooni süsteem veel vähe arenenud. Seda eelkõige valdkonna uudsuse, lahendamist vajavate tähtsate riigiehituslike probleemide ning ebapiisava poliitilise huvi tõttu.<sup>75</sup> Viimasel viiel aastal on siinkohal toimunud aga märkimisväärseid arenguid ning 2014. aastal valmis Eestis Siseministeriumi eestvedamisel ja uimastiennetuse valitsuskomisjoni tellimusel<sup>76</sup> mitme valdkonna ekspertide ja teiste huvitatud osapoolte koostöös nn valge raamat – Eesti uimastitarvitamise vähendamise poliitika. Valge raamatu eesmärk on anda selge sõnum vajadusest teaduspõhise ja ühtselt rakendatava narkopoliitika järele ning see on vastavuses Euroopa Liidu narkostrategia 2013-2020 põhimõtete ja eesmärkidega. Poliitika väljatöötamisel on võetud arvesse Eestis kahe aastakümne jooksul süvenenud narkomaaniaprobleemi tegelikkust ja eelneva narkostrategia toimimise hinnangulisi puudujääke.<sup>77</sup> Eeltoodu kinnitab pidevalt süveneva probleemi olemasolu.

Laste arv Eestis on viimaste aastate jooksul kahanenud. 2012. aasta seisuga on Eestis kokku 237 622 last.<sup>78</sup> Eesti peab kindlasti narkovastase kriminaalpoliitika kujundamisel arvestama struktuuriliste muudatuste tegemisel proportsionaalsust ja nii öelda subjektidegrupi suurust. Seda eriti siis, kui kaaluda mõne programmi ülevõtmist või kohandamist mujalt maailmast, kus laste arv enamasti on suurem ning seetõttu programmi kasutusele võtmise tasuvus samuti suurem.

Alaealise õigusrikkuja kohtlemine on praeguse seisuga sätestatud järgmistes kehtivates õigusaktides:

---

<sup>74</sup> Pullat, R. *opt. cit*

<sup>75</sup> Allaste, A.-A. ja Lagerspetz, M., „Taking control by losing control? Patterns of heroin addiction in Estonia. Nordic Studies on Alcohol and Drugs. Vol 23“ Helsinki, 2006. aastal.

<sup>76</sup> RT III, 10.04.2012, 11

<sup>77</sup> Eesti uimastitarvitamise vähendamise poliitika – Valge raamat. Siseministerium. Tallinn, 2014. Kättesaadav internetist: [https://www.siseministerium.ee/public/Valge\\_raamat.pdf](https://www.siseministerium.ee/public/Valge_raamat.pdf)

<sup>78</sup> Statistikaamet, 0-17 aastased, 2012. aasta andmed 2011 rahvaloendusele tuginedes

- Eesti Vabariigi lastekaitse seadus sätestab lapse kohtlemise põhimõtted, sh laste võrdse õiguse saada abi ja hooldust, lapse karistamise ning lapse sotsiaalsete õiguste piiramise üldpõhimõtted.
- Alaealise mõjutusvahendite seadus ja karistusseadustik reguleerivad alaealiste õigusrikkujate mõjutamist ning karistamist.
- Väärteomenetluse seadustik ja kriminaalmenetluse seadustik reguleerivad süüvõimeliste alaealiste toime pandud õigusrikkumiste menetlemist.
- Haldusmenetluse seadusest lähtutakse alaealiste komisjonis süüvõimetute noorte seadusvastaste tegude asjade arutamisel.

Laste ja perede arengukava 2012-2020 kohaselt tuleb kõigis lapsi ja lastega peresid puudutavates otsustes ja ettevõtmistes seada esikohale lapse ja tema pere huvid, vajadused ja heaolu, tagades kõigile Eestis elavatele lastele võrdsed õigused ja võimalused.

Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018 peab alaealiste õigusrikkumiste ennetamiseks ja vähendamiseks oluliseks arendada välja õigusrikkumiste riski varajase tuvastamise süsteem, parandada lapsevanemate vanemlikke ja alaealiste õigusrikkujatega töötavate täiskasvanute professionaalseid oskusi ning koostööd, arendada erikoolid toimivateks õppekasvatusasutusteks ning tagada erikooli lõpetanutele ühiskonnas kohanemist soodustava jätkutoe pakkumine.

Alaealiste sooritatud süütegude (väär- ja kuritegude) kirjeldamisel saab kasutada vaid politseis registreeritud ning lahendatud juhtumite andmeid, s.t neid, mille puhul on teo toimepanija vanus teada. Seega ei kajasta olemasolev andmestik alati kõiki toimepandud süütegusid. Tuleb ka arvestada, et eri liiki õigusrikkumiste puhul on neist teatamise aktiivsus ja lahendatud juhtumite osatähtsus erinev. Seetõttu ei kajasta ametlik statistika alaealiste õigusrikkumiste tegelikku struktuuri täpselt. Eriti keeruline on kajastada üheselt narkoprobleemidega laste õigusrikkumiste statistikat. Õigusrikkumiste suurusjärku on raske täpselt määratleda, sest läbi aegade on erinevaid tegureid, mis üks-ühele pilti sellest mõjutavad. Statistika tõlgendamisel tuleb meeles pidada, et narkosüüteod on latentsed ning nendega tegelemine sõltub ressursist, prioriteetidest ja koostööst teiste ametiasutustega. Näiteks võib olla, et sellega pole politseijõud nii tugevalt tegelema kui nüüd ja seetõttu tundubki, et narkokuritegevus on oma haaret laiendanud – inimesed on sellest teadlikumad. Kriminaalpoliitika suunad mõjutavad üldpilti, vastavalt seadusemuudatustele ja politseitöö prioriteetidele. Politsei- ja Piirivalveameti politseikolonelleitnant ja politseijuhtivametnik

Risto Pullat leidis oma politseilises vaates ja uurimuses,<sup>79</sup> et narkokuritegude väiksem registreerimine tuleneb ilmselt samuti sellest, et osa narkokuritegusid dekriminaliseeriti ning sõltub suuresti politsei prioriteetidest, sest arusaadavalt on võimalik registreeritud ja avastatud narkokuritegude arvu ilma suuremate jõupingutustega suurendada, kui keskenduda väiksemate narkokuritegudega võitlemisele. Alaealiste õigusrikkumistele seoses narkootikumidega võib läheneda kahelt poolt: esiteks, kus alaealised on kannatanu pool; teiseks, kus alaealised on toimepanija pool. Kuna alaealised pole täieliku otsustusvõimega, võib nende rikkumine saada alguse täiskasvanupoolsest mõjutamisest.

Alaealiste kahtlustatavate puhul püütakse võimalusel vältida täispikka kriminaalmenetlust ning suunata asi arutamiseks alaealiste komisjoni või lahendada see kokkuleppemenetlusega.<sup>80</sup>

Tahes-tahtmata omandab laps perekonna suunduse ja seal valitsevad tõekspidamised. Enamikel juhtudel ei formeeri sotsiaalsete defektidega perekond lapsel negatiivseid jooni ise, vaid laseb toimida laiema sotsiaalse keskkonna antisotsiaalsetel teguritel. Sellistes perekondades ei omanda laps esmaseid kõlbelisi teadmisi, oskusi ja harjumusi, ei kujune ka moraalset kindlust, mis võimaldaks negatiivsetele välismõjudele vastu seista.<sup>81</sup> Õiguslik sotsialiseerumine algab juba varases lapsepõlves, kõrvuti kõlblusteadvusega areneb õigusteadvus. Teadvuse olemasolu inimesel tähendab, et tal on elu jooksul, suhtlemise ja õppimise käigus, tekkinud ja tekib selline kogum (süsteem) sõnades objekteeritavaid enam või vähem üldistatud teadmisi, mille kaudu ta võib tunnetada ümbritsevat ja iseennast. Teadvuse abil valib inimene enda arvates kõige optimaalsema lahenduse paljude võimalike hulgast. Hinnangulised suhtumised kajastuvad inimpsüühikas väärtustena.<sup>82</sup>

Kuritegelikule teele aitab suunata lisaks haridustee katkemine. Korraliku hariduse puudumine raskendab igal juhul toimetulekut ühiskonnas ning märkimisväärsel hulgal põhihariduseta

---

<sup>79</sup> Pullat, R. „Organiseeritud kuritegevusega seotud uimastiäri Läänemere maades“ Tallinn 2008. Lk 44

<sup>80</sup> *Opt. cit.* Lk 57.

<sup>81</sup> Auväärt, L. Lapsed ja puuetega inimesed õigusmenetluses. Juriidilised, kriminoloogilised ja õiguspsühholoogilised aspektid. Tartu 2001. Lk 12

<sup>82</sup> *Opt. cit.* Lk 15

inimesi on valinud kuritegeliku tee – ligi 13% neist on kinnipeetavad või kriminaalhooldusalused.<sup>83</sup>

Õigusliku sotsialiseerimise hälvete psühholoogia aitab mõista õigusrikkumistele viivat teed ja meetmeid nende profülaktikaks. Nagu õiguserikkumine üldse, nii ei ole ka kuritegu juhuslik episood, mille on põhjustanud ekstreemsete tingimuste kokkusattumine. See on isiksuse pikaajalise sotsiaalse deformatsiooni tulemus, mis johtub sellest, et sotsialiseerumisagendid ei avalda ootuspärast positiivset toimet, sest neile on omased ühed või teised defektid.<sup>84</sup>

Siinkohal kitsendades järeldust, on alaealiste narkootikumidega seotud õigusrikkumistel seaduspärased põhjused ning neid sündmusi on põhimõtteliselt võimalik ette näha ja seeläbi ära hoida või nendega süsteemselt tegeleda, järgides konkreetse struktuuriga meetodit, mis arvestab sanktsioonide ja raviprogrammide valimisel spetsiaalselt alaealise narkootikumidega seotud õigusrikkumistele viivat jada, kohanedes tekkinud tagajärgedega.

Ilmar Rebane, Eesti kriminoloog, kirjutab 1975. aastal ilmunud monograafias „Algteadmisi kriminoloogiast“, et kuritegevuse põhjuste teaduslikult õige uurimise filosoofiline ja metodoloogiline alus on determinism.<sup>85</sup> H. Randalu, Eesti kriminoloog, olles uurinud kuritegevuse geneesi ja sellest tulenevat kuritegevuse profülaktikat väidab, et alaealiste kuritegevus on lahutamatu alaealiste järelevalvetusest ning, et kuritegevus kasvab isiksuse väärastumise pinnal. Kriminogeenne imbibitsioon (imbumine) algab ühiskondlike käitumisharjumuste rikkumisest üsna noorelt ja kasvab üle kuriteoks, kui seda protsessi ei takistata.<sup>86</sup> Magistritöö autor nõustub kriminoloogide lähenemisega sellest küljest, et kriminoloogias on kõik erinevad tegurid omavahel seotud ning alaealiste teekond narkosüütegudeni on piltlikult öeldes nagu erinevate punktide omavahel ühendamine, kus üks asi viib teiseni, millest kuvandub lõpuks üldpilt. Mida varem hakkab joonis valesti minema, seda kõveram ja koledam lõpptulemus. Seetõttu on väga oluline asetada põhiorhk ennetustöös ja kriminaalpoliitikas alaealistele ja nende suunamisele ning juba alaealistest õigusrikkujate resotsialiseerumisele.

---

<sup>83</sup> Retsidiivsus. Uuring korduvalt kriminaalkorras vabadusekaotusega karistatud noormeeste, vanuses 16-24, retsidiivsususe mõjuteguritest, KESA-Mauritius 2007 ja [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)

<sup>84</sup> *Opt. cit.* Lk 32

<sup>85</sup> Determinism – teaduslikule maailmakäsitlusele omane kõigi looduse ja ühiskonna nähtuste üldise objektiivse seaduspärasuse ja põhjusliku tingituse, eriti inimese tahte ja käitumise seaduspärasuse tunnustamine (võõrsõnade leksikon)

<sup>86</sup> Toomsoo, A. Alaealiste kuritegevus. Ajendid, põhjused, juured. Tallinn 1993. Lk 18

Ei ole teooriat, mis seletaks lahti kõik kuritegevuse põhjused. Kuritegelikule teele minekut võivad põhjustada erinevad faktorid või nende kooslus. On erinevat liiki lähenemisi: biogeensed teooriad, psühhoogeensed teooriad, sotsiogeensed teooriad. Tänapäeval domineerivad teooriad, mis rõhutavad hälbivuse ja kuritegevuse seletamisel sotsiogeenseid ehk sotsiaalseid tegureid, asjaolusid, tingimusi. Tõestamist on leidnud asjaolu, et perekond ja lapse kasvukeskkond mõjutavad oluliselt laste kuritegelikule teele sattumist või mitte sattumist. Riskifaktoriteks on vanemate probleemne käitumine, vähesed sotsiaalsed oskused, konfliktide paljusus, perekonna vaesus ja ilma emata kasvamine. Lapse normaalseks arenguks on vaja, et tal oleks konkreetne roll perekonnas ja kindlustunne, vastastikune hoolimine ja austamine. Ameerika sotsioloog Travis Hirschi on välja töötanud sotsiaalsete sidemete teooria, kus järeldeb, et hälbiv käitumine johtub omakorda indiviidi purunenud või hääbuvatest sidemetest ühiskonnaga. Kuritegevusel võib leida seoseid demograafiliste näitajatega (noorus, kultuurilistest erinevustest tingitud teistsugune mõttelaad) ja ruumiliste teguritega (asukoht, linn või maakoh). Enamik empiirilisi uuringuid on näidanud, et enam linnastunud piirkondades pannakse toime rohkem kuritegusid.<sup>87</sup>

Eesti kriminaalpoliitikas on viimastel kümnenditel pidevalt arutletud küsimuste üle, kuhu tõmmata üks või teine piir. Samas oleme otsustades pidanud tuginema eelkõige teiste riikide kogemustele, sest meil endil pole vastavaid uuringuid tehtudki. Tihti õigustab arenenud riikide kogemusest lähtumine end hästi, kuna kuritegelikule käitumisele viivad tegurid on paljuski universaalsed ning pole ühtegi riiki, kus neid tegureid oleks suudetud likvideerida, küll aga on riike, mis on selles suhtes mõnevõrra edukamad kui teised.<sup>88</sup>

Laias laastus võib narkovastast kriminaalpoliitikat vaadelda kahest aspektist: repressioon ja preventsioon. Esimene käib eelkõige pakkumise kui rahvusvaheliselt organiseeritud kuritegevuse ilmingu kohta. Tegemist on pika ahelaga, mis algab juba narkootikumi tootmisega, läbib oma pikad kaubateed ning jõuab hästikorraldatud müügivõrgustiku kaudu tarbijani. Selle keti lõpetab sageli sõltlasest pisikaubitseja. Enamikus riikides (ka Eestis) on just siia suunatud karistusõigusliku regulatsiooni teravik oma mahuka normistiku ja drakooniliste karistustega. Preventsioon hõlmab kolme liiki ennetavaid abinõusid – esmane (primaarne), teisene (sekundaarne) ja kolmandane (tertsiaarne). Esmapreventsioon on suunatud neile, kes ei ole veel sattunud narkoprobleemiga vastakuti, teisene tegeleb

---

<sup>87</sup> Kriminaalpoliitika uuringud. Kuritegevust mõjutavad sotsiaalmajanduslikud ja demograafilised tegurid. Justiitsministeerium. Tallinn 2005

<sup>88</sup> Ahven, A., Salla, J., Vahtrus, S. „Retsidiivsus Eestis“ Tallinn 2010

ohustatutega ning kolmanda tasandi abinõudega üritatakse hõlmata sõltlasi. Karistusõigus tegeleb mõistagi kolmanda grupiga, kuna esimese ja teise tasandi preventsoon kujutab endast sisuliselt sotsiaaltööd.<sup>89</sup> Narkomaania ennetamise ühe alusena nimetatakse seaduslikke piiranguid, sotsiaalseid mõjutusvahendeid ja karistusi.<sup>90</sup>

Eesti on tuntud karmi narkopoliitika poolest, olles kehtestanud teatud narkosüütegude eest koguni meil võimaliku rangeima karistusmäära – eluaegse vangistuse.<sup>91</sup> Eesti kuulub karmi narkopoliitikaga riikide hulka mitte ainult eelnimetatud drakooniliste karistusnormide tõttu, sallimatu hoiak on võetud mitmetes programmdokumentides. Samuti on siseminister näiteks 2000. aastal selgesõnaliselt kinnitanud, et narkootikumide tarvitamist ei legaliseerita, tegeleda tuleb kõigi narkoalaste õigusrikkumistega (nulltolerants) ning nii narkootikumide tarvitamine kui ka vahendamine peavad jääma kriminaliseerituks.<sup>92</sup> Tõsi, 2004. aastal „Narkomaania ennetamise riiklik strateegia aastani 2012“ enam *expressis verbis* neid kategoorilisi väiteid ei sisaldanud, kuid dokument tervikuna ei jätnud kahtlust senise narkovastase kriminaalpoliitika jätkamise soovis. Nenditakse soosiva suhtumise levimist narkootiliste ainete tarbimisse eriti laste ja noorte seas, mis toob kaasa mitte ainult tervisega seonduvad ja sotsiaalsed kahjud, vaid ka kasvava kriminaalsuse taseme ning viiruste leviku.<sup>93</sup>

Analüüsid ülaltoodud informatsiooni ja üldist tendentsi, on seni Eestis olnud magistritöö autori hinnangul tegemist peamiselt narkovastase kriminaalpoliitikaga, mitte narkopoliitika arendamisega. Siiski ei saa enam nii pessimistliku seisukohaga olla, sest erinevaid samme on juba tehtud ning käib pidev töö uute arengusuundade kaardistamiseks.

Eestis on ennetustegevuse toetamiseks ning noorte informeerimiseks loodud projekt Noorteseire. Noorteseiret korraldab Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav riiklik noorsootöö asutus Eesti Noorsootöö Keskus. Noorteseire on loodud teadmuspõhise noortepoliitika juurutamise eesmärgil. Noorteseire pakub järjepidevalt värsket informatsiooni veebilehe [www.noorteseire.ee](http://www.noorteseire.ee) kaudu erinevate noorte eluoluga seotud valdkondade kohta, võimaldades hinnata noorte olukorda, arvestada noori puudutavaid aspekte eri poliitikate väljatöötamisel ning hinnata poliitikamuudatuste võimalikke mõjusid. Samuti on 2013. aastal täiendatud Laste ja perede arengukava 2012-2020, kus lähtutakse lastele turvalise arengu

---

<sup>89</sup> Ginter, J.; Randma, P.; Sootak, J. Lk 17

<sup>90</sup> *Opt. cit.* Lk 16

<sup>91</sup> 17.detsembri 2003. a seadus, millega muudeti KarS § 184 ja § 185 (RT I 2003, 83, 557)

<sup>92</sup> Loodus, T. Lk 10

<sup>93</sup> Ginter, J.; Randma, P.; Sootak, J. Lk 15

tagamisest. Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020 üldeesmärk on tervena elatud eluea pikenemine enneaegse suremuse ja haigestumise vähendamise kaudu ning selle temaatilised valdkonnad on tihedalt seotud perede elukvaliteediga (sotsiaalse sidususe ja võrdsete võimaluste suurendamine, lastele tervisliku ja turvalise arengu tagamine, tervist toetava keskkonna kujundamine, tervislike eluviiside soodustamine ning tervishoiusüsteemi jätkusuutlikkuse kindlustamine).<sup>94</sup> Siinkohal tuleb eristada lapsi, kes pole veel õigusrikkumisi, sh narkootikumidega seoses, toimepannud ja neid, kes on juba õigusrikkujad ning vajavad kolmanda tasandi lähenemisviise.

Narkovastase karistuspoliitika humaansemaks muutmise vajadusele on korduvalt tähelepanu juhtinud ka Tartu Ülikooli kriminaalõiguse professor Jaan Sootak: „Ma arvan, et need argumendid, mis räägivad narkopoliitika poolt ja narkokriminaalpoliitika vastu hakkavad üha tugevamini ka meil kõlama,“ rääkis Sootak.<sup>95</sup> Professori Jaan Sootak hinnangul tuleks narkovastane kriminaalpoliitika asendada narkopoliitikaga. „Narkomaan vajab ravi, proovija ehk selgitustööd, aga kumbki neist ei vaja karistamist,“ sõnas ta ja lisas, et narkokaubandusega tuleb siiski võidelda.<sup>96</sup> Narkopoliitika tegelikkuses hõlmab endas narkovastase kriminaalpoliitika. Narkovastane kriminaalpoliitika, mis on olemuslikult käesoleva töö autori meelest karistusõiguslik ning väljendub peamiselt läbi karistavate seaduste, on omanud seni laiaulatuslikumat mõjusfääri. Tänapäeval aga nähtub tendents liikuvat narkopoliitika poole, kuid väga aeglaselt. Kindlakäeline karm narkopoliitika kujutab endast osa riigi õigus- ja sotsiaalpoliitikast. Kuid ärgem unustagem, et narkopoliitika kui õiguspoliitika hõlmab ka kriminaalpoliitikat ning viimane peaks lähtuma teaduslikult põhjendatud eeldustest.<sup>97</sup> Selge on see, et narkovastasest kriminaalpoliitikast narkopoliitika lähenemissuunda minek ei tähenda narkootikumide tolereerimist. Endise riigikogu õiguskomisjoni aseesimehe Kalle Laanet sõnul võiks mingite narkootikumide legaliseerimisel olla ka õiguslikust seisukohast täiesti ettearvamatud tagajärjed. Laanet tõi näiteks kanepisse liberaalselt suhtuva Hollandi, kus praeguseks on tema sõnul muutunud ääretult raskeks määrata piiri kui palju, mida ja kuidas täpselt tohib tarvitada. „Riigijuhtidel peab olema väga

---

<sup>94</sup> Laste ja perede arengukava 2012-2020. Sotsiaalministeerium 2011 (täiendatud 2013). Lk 7

<sup>95</sup> Sootak, J. „Narkopoliitika vinti võiks lõdvemaks lasta“ 06.08.2013. Kättesaadav internetist: <http://uudised.err.ee/v/eesti/7bda3253-4df4-41fc-a67d-f21dd2d0c3af>

<sup>96</sup> Jaagant, U. „Üleilmne raport: narkopoliitikat peaks muutma“, Eesti Päevaleht 07.06.2011, Kättesaadav internetist: <http://epl.delfi.ee/news/eesti/uleilmne-raport-narkopoliitikat-peak-muutma?id=51298303>

<sup>97</sup> Ginter, J.; Randma, P.; Sootak, J. Lk 16



selge seisukoht – narkootikumide suhtes täielik ei,” sõnas Laanet. „Narkootikumide tarvitamist me ühiskonnas kuidagi tolereerida ei saa.”<sup>98</sup>

Narkoprobleemidega alaealised õigusrikkujad on sarnased teiste alaealistest õigusrikkujatega, erinevus sekkumiste osas tuleb esile siis, kui alaealisel on tegemist sõltuvusega, selgus intervjuudest läbivalt, intervjuudest on täpsemalt alapeatükkides.

Kuigi laste arv on viimase nelja aasta jooksul vähenenud, leiavad küsitlusele vastanud lastekaitsetöötajad, et abivajavate laste arv on tõusnud. Sama kinnitab ka riiklikult kogutav statistika.<sup>99</sup>

Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (*edaspidi nimetatud*: OECD) 2011. aastal koostatud Eesti avalike teenuste korraldust analüüsisivas raportis viidatakse Eesti arenguruumile eri tasandite ja valdkondade üleses koostöös. Sealjuures tuuakse välja vajadus suurendada valitsusadministratsiooni paindlikkust prioriteetsete teemadega tegelemisel, ametkondade ümberkorraldamisel ja ressursside juhtimisel; pakkuda avalikke teenuseid senisest terviklikumalt ning edendada ministriumide jm avaliku teenistuse koostööd. Väljakutseks on tagasihoidlikud ressursid (nii rahalised kui ka inimkapital, sh spetsialistid) ja valitsuse ning teenuseosutajate vahelised suhted teenuste osutamisel.<sup>100</sup> See puudutab ka noorte uimastiprobleemide vastu võitlemist, õigusrikkujaid ning üleüldiselt alaealistele suunatud kriminaalpoliitikat.

Üldiselt valitseva ülereguleerimise taustal asetub arengumudelites kindlalt esikohale vajadus senist karmi, kuid tulemusteta narkovastast kriminaalpoliitikat eelkõige lõdvendada. Alaealiste ja ka noorte täiskasvanute osas ei tohi aga mööda vaadata probleemi märksa laiemast taustast, nimelt on narkootikumi pruukimine muutunud paljudele noortele elustiili, ahvatleva lääneliku ellusuhtumise osaks. Eesti viimase aja arengut silmas pidades võib väita, et meil on põlvkond, kelle jaoks langes üleminek täiskasvanuikka kokku põhjalike muutustega kogu ühiskonna elus.<sup>101</sup> Sellise keerulise probleemi lahendamine

---

<sup>98</sup> „Uimastiennetustöö suunad muutuvus narkopoliitikas“, <http://nihilist.fm/uimastiennetustoo-suunad-muutuvus-narkopoliitikas/>, artikliga veebileht pole täpsema viite andmiseks enam üleval

<sup>99</sup> Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs. Lõpparuanne. Sotsiaalministeeriumi tellimisel AS PricewaterhouseCoopers Advisors. 2013. Lk 46

<sup>100</sup> OECD Public Governance Reviews: Estonia (2011)

<sup>101</sup> Allaste, A.-A.; Uimastid

karistusõiguslike vahenditega on ilmselt ebaadekvaatne riiklik reageerimine.<sup>102</sup> Diskussiooni selle üle, kas karistusõigus on üldse kohane vahend narkoprobleemidega võitlemiseks, ilmestab veel asjaolu, et narkootikumide käitlemise kriminaliseerimine on suhteliselt hiline protsess, mis toimus peamiselt läinud sajandi 1960. aastate lõpus ja 1970. aastate alguses ning oli tingitud narkootikumide tarbimise järsust kasvust. Seejuures tuleb arvestada sedagi, et narkootikumide pruukimise põhjused ning sellest loobumise mehhanismid on käesolevaks ajaks veel suurel määral läbi uurimata. Erinevate Euroopa riikide karistusõiguslik praktika liigub aga äratuntavalt seda teed, et karistada püütakse narkootikumide müüjat, kuna lõpptarbija jäetakse üldse karistamata või tehakse seda diileriga võrreldes märkimisväärselt leebemalt. Sõltumata sellest, kas konkreetset riiki iseloomustab rangem või leebem narkopoliitika, on Euroopa riikides läinud sajandi viimastel kümnenditel täheldatud narkosüütegude pidevat kasvu ja seda just seoses nn pehmete narkootikumidega. Õiguspoliitiliselt teeb kogu teema eriti oluliseks asjaolu, et kõigis riikides on õigusrikkujate seas äärmiselt suur alaealiste ja noorukite osakaal.<sup>103</sup> Narkopoliitika üldse ja sealhulgas ka narkovastane kriminaalpoliitika ei ole probleemitud.<sup>104</sup> Üldkasuliku töö teema leiab spetsialistide seas sageli arutust. Üldine suhtumine üldkasulikku töösse on pigem positiivne. Arvatakse, et üldkasulik töö on alaealisele hea võimalus oma teoga tekitatud kahju heastamiseks. Spetsialistide arvamustes, milline peaks olema alaealistele mõistetud efektiivne karistus või mõjutusvahend, kõlasid ideed, mis kannavad taastava õiguse elemente (*restorative justice*). Taastav õigus karistava lähenemisviisi alternatiivina lähtub sellest, et kuriteos nähakse eeskätt konflikti kurjategija ja ohvri ning kogukonna vahel.<sup>105</sup> Paljude narkootikumidega seotud alaealiste õigusrikkujate puhul aga kõik taastava õiguse lähenemisviisid ei sobi ning pole võimalik teha lepitust, kuna puudub teine pool.

Eesti Noorsootöö Keskus (*edaspidi nimetatud ka: ENTK*) koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga viib alates 2008. aastast Eesti Hariduse Infosüsteemi (*edaspidi nimetatud ka: EHIS*) andmete põhjal läbi iga-aastaseid alaealiste komisjonide tegevuse analüüse ja statistilisi analüüse.<sup>106</sup> Lisaks regulaarsetele seiretele viidi 2010. aastal koostöös Justiitsministeeriumiga läbi rida analüüse:

- Alaealiste komisjonide koosseisu analüüs

---

<sup>102</sup> Ginter, J.; Randma, P.; Sootak, J. Lk 41

<sup>103</sup> Meier, B.-D. Lk 744-746; Wagner, H.-J. Lk 11

<sup>104</sup> Ginter, J.; Randma, P.; Sootak, J. Lk 40

<sup>105</sup> Markina, A., Märtsen, M. „Alaealiste karistuste tulemuslikkus“ Tallinn 2008. Lk 38

<sup>106</sup> Täistekstidena kättesaadavad ENTK kodulehel: <http://www.entk.ee/uuringudstatistika>

- Alaealiste komisjonide menetluse pikkuse analüüs (Rena Selliov, Haridus- ja Teadusministeerium)
- Erikooli suunamise kohtupraktika (Kaire Tamm, Justiitsministeerium)
- Koolikorralduslikud tugimeetmed kasvatusraskustega õpilastele (HTM ja ENTK analüüs)<sup>107</sup>

Haridus- ja Teadusministeeriumis valmis 2010.aastal „Taustaanalüüs kurikaldumuslike noorte kohtlemise poliitikale“.<sup>108</sup> Oluliseks teetähiseks võib pidada Riigikontrolli 2010. aastal teostatud erikoolide ja alaealiste komisjonide järelauditit ja selles toodud soovitusi.<sup>109</sup>

Analüüsides selgus, et alaealiste komisjonid ei täida oma eesmärki, pole efektiivsed ning seda peamiselt nende struktuuri tõttu, kuid toodi esile ka ametnike haridustausta.

## 2.1. Alaealiste kriminaalõiguse kujunemine

Pidades silmas, et mitte alati pole eristatud alaealisi ja täiskasvanuid kriminaalpoliitikas, siis käsitleb autor järgnevalt ka alaealiste kriminaalõiguse kujunemist. Siit hargneb idee, et suund üldiselt spetsiifilisele on olnud vajalik ja loogiline areng ning magistritöö autori arvamusel tuleb sellist suunda jätkata järjest kitsenedes õigussubjektide suhtes, minnes indiviidi põhisemaks ka näiteks narkoprobleemidega alaealistest õigusrikkujate puhul meetmete või sekkumiste valimi moodustamisel.

Kui rääkida Eesti õiguse arengust ükskõik millises valdkonnas, siis paratamatult peab alustama teiste riikide käsitlusega, kust Eesti on endale palju ülevõtnud ning kohandanud vastavalt rahvale. 19. sajandi kriminaalõigus ei tundnud veel spetsiifilist alaealiste kriminaalõigust. Saksamaa 1871.a kriminaalkodeksi (StGB) ei teinud alaealiste suhtes veel kuigi erandeid täisealistega võrreldes. Koodeksi § 57 järgi oli alaealisus karistuse mõistmisel süüd kergendav asjaolu, kusjuures vastutus algas juba 12 aasta vanuselt. Kuid juba 20. sajandi algus tõi olulise pöörde. Franz von Liszt'i kriminaalõiguse sotsioloogilise koolkonna ja Rahvusvahelise Kriminologistikauhingu (*Internationale Kriminalistische Vereinigung*) reformikavade mõjul hakati alaealistesse õiguserikkujatesse suhtuma põhimõtteliselt teisiti. Oma mõju avaldas ka sellele Weimari vabariigi liberaalne õhustik. Esimese maailmasõja

<sup>107</sup> Kättesaadavad internetist: <http://www.hm.ee/index.php?0512580>

<sup>108</sup> Kättesaadav internetist: <http://www.hm.ee/index.php?0512580>

<sup>109</sup> Kättesaadav internetist:

<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2163/Area/1/language/etEE/Default.aspx#results>

šokist toibunud Euroopa hakkas omaks võtma 19. sajandi lõpul vähehaaval levima hakanud sotsiaalriiklikke vaateid. Jõuti tõdemuseni, et alaealisi ei tohi enam käsitada kui täielikku vaba tahet valdavaid väikesi täiskasvanuid. Euroopa püüdis heaks teha laste ja noorukite julmast ekspluateerimisest 19. sajandil sündinud ülekohut. Leiti, et käitumishälvetega lapsed ja noorukid on pigem ühiskonnatingimuste ja valekasvatuse ohvrid kui kurjategijad. Alaealiste kuritegevust hakati käsutama mitte lihtsalt õiguserikkumiste summana või osana üldisest kuritegevusest, vaid spetsiifilise sotsiaalse probleemina, millele tuleb ka vastavate, eelkõige sotsiaalsete ja pedagoogiliste vahenditega reageerida.<sup>110</sup>

Nagu kõik sotsiaalsed nähtused, on ka õiguslikult hälbiv käitumine seotud kindla ajaloolise ja kultuurilise kontekstiga, normide ja standarditega ning arusaamaga sellest, mida peetakse normikohaseks käitumiseks ja kuidas peaks normide rikkumisele reageerima. Ühiskonnas defineeritakse, konstrueeritakse hälbeid ja nendega seotud probleeme, mis ei tähenda hoopiski, nagu oleks kõik hälvetega seotu lihtsalt „väljamõeldud“ või et keegi kujundab mitte millestki sotsiaalseid probleeme. Tänapäeval tundub iseenesestmõistetav, et õigussfääris kasutatakse alaealiste suhtes täisealistest erinevaid norme ja nähakse ette spetsiifilisi sanktsioone. Alaealiste õiguslik erikohtlemine Euroopa ja Põhja-Ameerika ruumis on ajalooliselt suhteliselt uus nähtus, mille algust võib dateerida umbes 19. sajandi lõpuga. Alaealiste kriminaalõigusliku erikohtlemise tekkimiseks pidid olema täidetud kolm eeldust. Esiteks, kujunes välja inimese sotsialiseerumise kui kasvatusliku eesmärgi idee ning kuritegevust hakati nägema kui puuduliku sotsialiseerumise resultaati. Teiseks, formeerus arusaam erinevatele inimgruppidele individuaalse lähenemise vajalikkusest. Kolmandaks, pidi hakkama domineerima idee, et alaealisi kurjategijaid saab pedagoogilisi meetodeid kasutades täisealistest edukamalt resotsialiseerida. Toimunud pöörde käigus „avastati“ alaealisus kui vaheetapp lapse ja täiskasvanuea vahel, mille probleemidega tuli hakata spetsiaalselt tegelema. Varem oli üleminekuperiood lapsest täiskasvanuks tundmatu ja lapsesse suhtuti lihtsalt kui väiksesse või ebaküpsesse inimesse ning puudusid ka erilised lastega tegelemise ühiskondlikud institutsioonid. Paralleelselt üldise koolihariduse ja industrialiseerimise levikuga kujunes kool perekonna kõrval uueks ühiskondlikuks kasvatusinstitutsiooniks. Kooli ülesandeks sai noorte inimeste õpetamine ja ettevalmistamine tulevaseks eluks ja koos kooliga tekkisid professionaalsed sotsiaalse kontrolli teostajad nagu näiteks sotsiaaltöötajad, psühholoogid, pedagoogid, kelle ülesandeks oli ka uue sotsiaalse probleemi – alaealiste

---

<sup>110</sup> Ginter, J.; Saarsoo, H.; Sootak, J. Alaealiste õiguserikkumised. Kriminaalõiguslik, menetluslik ja kriminoloogiline aspekt. Juura, Õigusteabe AS. Tartu 2000. Lk 9

hälvikutega – tegelemine. Alaealistele hälvikutele ettenähtud spetsiaalsed isoleerimis- ja kasvatusinstitutsioonid arendati välja eeskätt kooli mudeli baasil ning need on oma põhiolemuselt jäänud sellisteks tänaseni.<sup>111</sup>

Enne karistusseadustiku jõustumist 1. septembril 2002 kehtis Eestis kriminaalkoodeks ja haldusõigusrikkumiste seadustik. Selle kohaselt algas kriminaalvastutus enamiku kuriteoliikide puhul 15-aastaselt, mõnel puhul 13-aastaselt (rasked isikuvastased kuriteod, salajane ja avalik vargus, röövimine, ärandamine). Haldusõigusrikkumiste (praeguses mõistes väärtegu) eest algas vastutus üldjuhul samuti 15-aastaselt, mõnel juhul 13-aastaselt (pisivargus, avalikus kohas joobnuna viibimine).<sup>112</sup>

## 2.2. Ülevaade olukorrast Eestis

Kõige enam rikkumisi panevad Eestis toime noored inimesed. Statistikast selgub, et kolmest rikkumisest, mille politsei on avastanud, on vähemalt ühe toime pannud noored. Samas on teada tõsiasi, et enamikel on seadusrikkumised noorukieas juhuslikud. Ühiskonna normidega vastuolus käitumine jääb nende puhul lapsepõlve maha ning iga täisealisena elatud aasta vähendab korduvrikkumiste riski. Alati leidub aga neid, kelle jaoks on kas või üks selline rikkumine liiga palju ning tähistab lõpu algust ehk noore pöördumist kuritegelikule teele.<sup>113</sup>

13% kuritegudest Eestis sooritavad alaealised. Eestis registreeritakse ca 3000 alaealiste kuritegu aastas, mis moodustab 5–6% kogukuritegevusest. Alaealisi on võimalik õigele teele suunata ning ümber kasvatada kergemini kui täiskasvanuid ning just selle grupiga tegelemine annab kõige suuremaid tulemusi kuritegevuse vastases võitluses.<sup>114</sup>

Alaealistest ja noortest õigusrikkujatel on tihtipeale süvenenud nn kambavaim ning nad püüavad säilitada kontakte oma õigusrikkujatest kaaslasega. Vajadused ja huvid on kõrvalekaldega, täielikult või osaliselt puuduvad tulevikku suunatud huvid, enamus on

---

<sup>111</sup> Saar, J. Õigusvastane käitumine alaealisena ja kriminaalsed karjäärid. Tartu Ülikooli Kirjastus 2003. Lk 87

<sup>112</sup> Ahven, A. ja Markina, A. Alaealiste õigusrikkumised. 2008. Lk 52. Kättesaadav internetist: [http://rahvatervis.ut.ee/bitstream/1/930/1/ES2008\\_5.pdf](http://rahvatervis.ut.ee/bitstream/1/930/1/ES2008_5.pdf)

<sup>113</sup> Salla, J. „Noorte kuritegevus – kas normaalne nähtus?“, Virumaa Teataja, 02.06.2010. Lk 13

<sup>114</sup> Kriminaalpoliitika arengusuunad kuni 2018. Seletuskiri. Lk 13

millestki sõltuvuses (alkohol, narkootikumid). Igapäevaküsimustesse suhtutakse ükskõikselt, hinnatud on parasiitlik eluviis – näiteks koolis õppimine pole esmajärguline.<sup>115</sup>

Illegaalsete uimastite tarvitamine hakkas Eestis laialdasemalt levima peale taasiseseisvumist, 1990. aastate esimeses pooles. 2000. aastate alguses toimus narkosüütegude hüppeline tõus ja nüüd viimaste aastate jooksul on hakanud narkokuritegevus võtma languse suunda. Võib öelda, et narkopoliitika hakkas Eestis arenema 2000. aastast, sest selleks ajaks oli selge, et midagi peab viivitamatult ette võtma. Iseseisva Eesti uimastipoliitika kujundamist alustati olukorras, kus senised seadused praktikas enam ei kehtinud, tervishoiusüsteemis toimusid ümberkorraldused ja uimastipreventsioon kui mõiste oli tundmatu. Eesti uimastipoliitika esimesed sammud astuti rahvusvahelisele huvile vastu tulles ja välismaalt – eelkõige Soomest – tulnud näpunäidete järgi.<sup>116</sup> Eestis jääb narkootikumide äravõtmise kasv nende tarbimise kasvule alla.<sup>117</sup>

Alaealiste õigusrikkumiste arvu kasvu pärast 2003. aastat võib teataval määral seostada sellega, et õiguskaitseasutused pööravad endisest enam tähelepanu alaealiste õigusrikkumistele ning ennetustööle.<sup>118</sup>

Eesti paistab Euroopa Liidus silma keskmisest kõrgema narkootikumide tarvitamise sagedusega 15–16-aastaste kooliõpilaste seas.<sup>119</sup> Kui 1995. aastal oli mõnda illegaalset uimastit proovinud 7% 15–16-aastastest kooliõpilastest, siis 2007. aastaks oli see arv kasvanud 30%-ni ja 2011. aastaks 32%-ni. Narkootikume proovitakse kõige sagedamini 14–15-aastaselt ja enamasti piirdutaksegi ühe-kahe korraga.<sup>120</sup>

Eelnevalt kriminaalkorras karistatud alaealisi oli Justiitministeeriumi poolt 2008. aastal tellitud uuringu valimis 29%; nendest 69% oli varem karistatud ühel korral, 22% 2 korral ning 9% 3 ja enamal korral. Vaadeldud 629 alaealisest oli 57% saanud vähemalt ühel korral

---

<sup>115</sup> Retsidiivsus. Uuring korduvalt kriminaalkorras vabadusekaotusega karistatud noormeeste, vanuses 16-24, retsidiivsususe mõjuteguritest. KESA-Mauritius 2007

<sup>116</sup> Allaste 2002: 4.

<sup>117</sup> Ginter, J., Randma, P., Sootak, J. „Narkosüüteod Eestis“ Tallinn: Juura. Lk 12.

<sup>118</sup> Justiits- ja siseminister leppisid 2005. aasta augustis kokku prokuratuuri ja politsei ühistes prioriteetides, mille hulgas oli ka tähelepanu pööramine alaealiste ning nende suhtes toime pandud kuritegevusega võitlusele (nn Laulasmaa deklaratsioon, kättesaadav internetist <http://www.just.ee/15087>)

<sup>119</sup> ESPAD 2011

<sup>120</sup> Eesti uimastitarvitamine vähendamise poliitika. Valge raamat. Siseministeerium 2014. Lk 6.

karistada väärteokorras. Reaalsed vanglakaristust määrati kõige enam eluvastase kuriteo eest; ülejäänud kuriteoliikide puhul kohaldati kõige sagedamini karistusest tingimisi vabastamist allutamise ja käitumiskontrollile. 55%-l juhtudest vabastati alaealine tingimisi karistusest ja allutati käitumiskontrollile. Käitumiskontrolli kui mõjutusvahendit kasutati 19%-l juhtudest. Vangistust määrati keskmiselt 1142 päeva ehk kolm aastat. Tingimisi vabastamisel ja käitumiskontrollile allutamisel mõisteti 11%-l juhtumitest alaealisele šokivangistust keskmiselt 227 päeva ehk kaheksa kuud. 64% määratud šokivangistustest olid pikemad kui kolm kuud. Üldkasulikku tööd määrati keskmiselt 178 tundi. Erinevused ilmnesid ka karistuse pikkuse osas. Keskmise vangistuse pikkus varem karistamata alaealiste puhul oli 1702 päeva, esimesel korral karistatute puhul oli see 781 päeva, teisel korral karistatutel 925 päeva ning kolmandal ja enamal korral karistatud alaealistel 1188 päeva. Tingimisi vanglakaristusest vabastamise ja käitumiskontrollile allutamise määr väheneb koos varasemate karistuste kasvuga. Varem karistamata alaealiste puhul vabastatakse karistusest tingimisi ja allutatakse käitumiskontrollile 61% alaealistest õigusrikkujatest, esimesel korral karistatute puhul 42%, teisel korral karistatute puhul 28% ning kolmandal ja enamal korral karistatute puhul 29% alaealistest. Nagu ülal mainitud, on karistusest tingimisi vabastades võimalik rakendada nn šokivangistust, mille korral kannab alaealine osa karistusest ära reaalset vanglas. Mida rohkem kordi on alaealist varem karistatud, seda kõrgem on šokivangistuse rakendamise määr. Käitumiskontrolli kui mõjutusvahendit rakendati enamasti varem karistamata alaealiste puhul. Neile mõisteti käitumiskontrolli mõjutusvahendina 26%-l juhtumitest. Varem ühel korral karistatud alaealiste puhul oli antud näitaja 9% ning kahel korral karistatute puhul 3%. Kolmel ja enamal korral karistatud alaealistele käitumiskontrolli mõjutusvahendina ei mõistatud.<sup>121</sup>

Narkosüüteo kujutavad endast tõsist ühiskondlikku probleemi, milles ilmnevad sotsiaalsed, psühholoogilised, meditsiinilised ja õiguslikud küljed. Narkomaania kui ühiskondliku probleemi üks õiguspoliitilise käsitlemise väljundeid on ka karistusõigus. Ei tohi unustada, et narkomaania kui sotsiaalpsühholoogiline ja meditsiiniline probleem nõuab pändlikku lähenemist, mida ei tohi mingil juhul asendada üksnes repressiivne tegutsemine. Eestil on tänaseks mitmed riiklikud rehabilitatsiooniprogrammid, mis balansseerivad karistusõiguslikku poolt probleemi lahendamisel, ent tulemus ei ole magistritöö autori arvates siiani piisavalt rahuldav olnud. Narkosüütegude juures tuleb arvestada nende eripära – neist saadakse teada üksnes õiguskaitseorganite süstemaatilise ja sihipärase töö tulemusena. Õigusrikkumiste

---

<sup>121</sup> Markina, A., Märtson, M. „Alaealiste karistuste tulemuslikkus“ Tallinn 2008. Lk 28-30

taseme kohta avaldatud andmete käsitlemisel tuleb alati arvestada, et registreeritud õigusrikkumised ei peegelda veel kogu reaalsel olukorda. Alaealiste teismeliseiga on kriitiline periood, mis nii mõnelegi kujuneb hüppelauaks kriminaalse karjääri juures.

2007. aastal registreeriti senisest enam (79) ka narkootiliste ainete edasiandmisi alaealistele.

Kõigis prefektuurides oli alaealiste tabamine NPALS § 15<sup>1</sup> rikkumiselt 2012. aastal võrreldes 2011. aastaga kasvanud, tabelis 2 on toodud arvuline näit prefektuuride kaupa. Ka 2013. aasta kolm esimest kuud näitavad juba üsna suurt osakaalu eelmise aasta koguarvudest, näiteks Lääne prefektuuris - kui aastal 2012 registreeriti 37 alaealiste poolt toimepandud NPALS 15<sup>1</sup> juhtumit, siis 2013. aastal esimese kolme kuu jooksul registreeriti juba 19 sellist juhtumit. Nagu eelpool mainitud, oli see eelkõige politseitöö panustamise tulemus, samas on teada, et narkootikumide tarvitamine on kasvutrendis nagu ka asjaolu, et korduvtarvitajad on alid panema toime ka teisi süütegusid.<sup>122</sup>

<i>Menetlusosak.</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013 3k</i>
Ida prefektuur	64	42	24	38	52	17
Lääne prefektuur	51	77	29	32	37	19
Lõuna prefektuur	48	15	16	13	39	9
Põhja prefektuur	91	49	63	109	133	27
<b>Kokku</b>	<b>254</b>	<b>183</b>	<b>132</b>	<b>192</b>	<b>261</b>	<b>72</b>

Tabel 1. Alaealiste narkoväärteod prefektuuriti, NPALS § 15<sup>1</sup>.

Politsei analüüsi- ja andmelao infosüsteem (ALIS).

Peale narkootiliste ainete tarbimise tõusu alaealiste poolt kasvas 2014. aastal ka narkootiliste ainete müümine ja levitamine. Poisid müüvad või vahendavad narkootikume tüdrukutest poole rohkem: viimasel aastal vahendas narkootikume 1,8% tüdrukutest ning ning 3,5%

<sup>122</sup> Narkoväärteod 2008-2013, 3 kuud. Ülevaade registreeritud narkoväärtegedest ning korduvtarvitajate seotus teiste süütegude sooritamiseiga. Koostanud Paabo, R. ja Aru, K., PPA Analüüsibüroo



poistest. Vanuse kasvades on märgata tõusu narkootiliste ainete vahendamises. Kui 7. klassis narkootiliste ainete vahendamist pole, siis 9. klassis esineb seda 3,3%. Eriti ilmekalt on näha kasv poiste seas, kus 7. klassis vahendas neid 1%, 9. klassis juba 7,1%. Vaadates narkootikumide vahendamise trendi kergemate narkootikumide tarbimise kõrval, võib näha, et kuigi narkootikumidega alustatakse eksperimenteerimist juba 7. klassis või isegi varem, siis selles vanuses narkootikume veel ei vahendata. 8. klassis aga toimub nii märgatav tarbimise kui ka vahendamise kasv.<sup>123</sup>

Lisaks alaealiste endi poolt toimepandud narkootikumidega seoses õigusrikkumistele, on ka rikkumisi alaealiste vastu: täisealise isiku poolt narkootilise või psühhotroopse aine väikeses koguses ebaseadusliku edasiandmise eest nooremale kui kaheksateistaastasele (KarS § 185) ja täisealise isiku poolt noorema kui kaheksateistaastase isiku kallutamise eest narkootilise või psühhotroopse aine või muu uimastava toimega aine ebaseaduslikule tarvitamisele või nooremale kui kaheksateistaastasele isikule sellise aine ebaseadusliku manustamise eest (KarS § 187). Kohtupraktika statistika on toodud allolevas tabelis (tabel 2).

<b>Kohtulahendite register</b>	<b>Süüteo liik</b>	<b>KarS § 185</b>	<b>KarS § 187</b>
<b>2001-2006</b>	Väärtegu	0	0
	Kuritegu	301	44
<b>2006-07.01.2015</b>	Väärtegu	1	2
	Kuritegu	224	13

Tabel 2. Kohtustatistika alaealiste vastu toime pandud narkootikumidega seotud õigusrikkumiste osas.<sup>124</sup>

Allikas: kohtulahendite register

Riigikohtusse jõudis 3 süüteoasja (seisuga kuni 07.01.2015), kus olid rikkumised alaealiste vastu KarS § 185 tähenduses.

Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018 pööravad enam tähelepanu alaealistele, kui muidu. Alaealiste kuritegelikule teele sattumise vältimiseks ning riskilaste varajaseks tuvastamiseks tuleb kohalikel omavalitsustel välja töötada kasvukeskkonnas esinevate

<sup>123</sup> Markina, A. ja Žarkovski, B. Lk 18-20

<sup>124</sup> Nendes süüteoasjades on vähemalt ühe koosseisu osana rikkumine KarS § 185 või KarS § 187 mõistes.

probleemide varajase tuvastamise süsteem, Sotsiaalministeeriumil koos kohalike omavalitsustega tuleb arendada lapsevanemate vanemlikke oskusi ning parandada valdkonna spetsialistide koostööd. Koolikeskkonnas esinevate probleemidega tegelemine aitab vältida alaealiste kuritegelikule teele sattumist. Haridus- ja Teadusministeeriumil tuleb koos kohalike omavalitsuste ja koolidega rakendada meetmeid koolikohustuse mittetäitmise, koolikiusamise ning teiste koolikeskkonnas esinevate õpilaste vaimset ja füüsilist turvalisust mõjutavate probleemide vältimiseks. Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018 sisaldab endas ka märget, et alaealiste kuritegudele paremaks reageerimiseks tuleb Haridus- ja Teadusministeeriumil tagada alaealiste komisjonide ning nende kohaldatavate mõjutusvahendite ühtlane kvaliteet üle Eesti, soodustada kohalike komisjonide loomist ning tagada, et süütegude arutelu alaealiste komisjonis ei ületaks üldjuhul 14 päeva. Erikoolid ei tohi soodustada alaealiste korduvõigusrikkumisi, vaid peavad toetama alaealiste iseseisvat õiguskuulekat toimetulekut. Haridus- ja Teadusministeeriumil tuleb arendada erikoolid toimivateks õppekasvatusasutusteks: korrastada infrastruktuur, individualiseerida õppekasvatustöö, tagada vajalikud tugiteenused ning koos kohalike omavalitsustega tagada erikooli lõpetanute järelhooldus. Alaealiste kurjategijatega seotud kriminaalasjade kiire menetlemine aitab vähendada noorte tulevase süütegevusi ning vähendab kriminaalmenetlusega alaealisele kaasnevaid võimalikke negatiivseid tagajärgi. Prokuratuuril ja politseil tuleb tagada, et alaealiste kriminaalasjade kohtueelne menetlus ei kehtaks üldjuhul üle ühe kuu.<sup>125</sup> Tänase seisuga on aga ka nendes arengusuundades muudatusi tulemas, milliseid muudatusi – seda on käsitletud käesoleva magistratöö kolmandas peatükis.

Riigikohtu kriminaalkollegium on otsuses 3-1-1-43-06 seisukohal, et alaealise puhul on karistuse eesmärgiks just uue kuriteo toimepanemise ärahoidmine, tema sotsiaalne järeleaitamine ning integratsioon; karistusõiguse vahendusel toimub nn pedagoogilise defitsiidi tasakaalustamine. Alaealise mõjutamise eesmärgiks on esmajoones seega kasvatamine, aga mitte karistamine. Karistuse mõistmisel tuleb seetõttu tähele panna, et see kujundaks alaealises arusaama ühiskondlike normide sidususest ka tema suhtes ning ei muutuks takistuseks tema ühiskondlikul integreerumisel.<sup>126</sup> Käitumiskontrolli negatiivseks küljeks märgiti võimaluse puudumist mõjutada/hirmutada alaealist juhul, kui ta käitumiskontrolli kontrollnõudeid ei täida. Käitumiskontrolli ajal määratakse alaealisele lisaks kontrollnõuetele ka täiendavad kohustused (KarS § 75 lg 2). Üheks selliseks kohustuseks, mis

---

<sup>125</sup> Salla, J. "Kriminaalpoliitika arvudes: võrdlusi statistikast ja uuringutest" Justiitsministeerium 2013. Lk 11-12

<sup>126</sup> RKKKo 3-1-1-43-06. - RT III 2006, 25, 226

just alaealiste puhul eriti suurt tähtsust omab, on osalemine sotsiaalprogrammides. Spetsialistide üldine suhtumine sotsiaalprogrammidesse on positiivne. Põhimõtteliselt toetatakse ideed suunata alaealist sotsiaalprogrammi ning sellist vajadust rõhutatakse. Samas suhtutakse mitmetesse hetkel kättesaadavatesse sotsiaalprogrammidesse kriitiliselt. Sotsiaalprogrammide kättesaadavus on väike ja sõltub samas regioonist: kui Harjumaal on sotsiaalprogramme piisavalt, ei ole Pärnumaal aga noori kuhugi suunata. Kui Virumaal on olemas narkorehabilitatsiooni programmid, siis Läänemaal räägiti selliste programmide vajadusest.<sup>127</sup> Erikooli saab alaealist suunata kas kohtuotsusega või läbi alaealiste komisjoni. Juhul kui alaealine paigutatakse kasvatus eritingimusi vajavate õpilaste kooli KarS § 87 alusel, loetakse teda kriminaalkorras karistatuks. Kui erikooli paigutamise üle otsustab alaealiste komisjon, ei jää isikule kriminaalkorras karistatust.<sup>128</sup> Olukorrast erikoolides ning nende mõjust alaealise isiksuse, väärtuste ja normide arengule räägib kriminaalse subkultuuri levik. Tartu Vangla töötajate kogemused näitavad, et erikoolist vanglasse sattunud alaealiste käitumine on erinev alaealistest, kellel erikooli taust puudub. Hetkel kaasaegseima Tartu Vangla töötajate arvates on subkultuur levinud just alaealiste seas, samas kui täisealiste seas kaotab elu *ponjatijate*<sup>129</sup> järgi oma populaarsust. Tuleb välja, et erikoolid ongi „kuritegevuse ametikoolid”. Spetsialistid tunnistavad, et erikoolid ei täida praegusel kujul oma rolli. Ühelt poolt ei ole nad karistusasutused, sest distsipliini seal tihtipeale ei ole.<sup>130</sup> Teiselt poolt ei ole erikoolid need koolid, kus probleemne või probleemsest perest pärit noor saaks haridust omandada või eriala õppida. Ning täpselt selliste praeguste erikoolide puudujääkide kõrvaldamisega on ka seotud järgnev ettepanek: vajalik on erikoolide diferentseerumine. Vajadus on nii range režiimiga erikooli(de) järele kui ka selliste koolide järele, mis võimaldaks jätkata kooliharidust neil alaealistel, kellel puuduvad selleks võimalused kodus (nt sõltuvustega vanemad või vanemad, kes lapsest lihtsalt ei hooli). Samuti oleks vaja koole erivajadustega laste jaoks, kellele käib tavakoolis õppimine üle jõu, aga kelle puhul tuleks eriala omandamine kõne alla ka ilma põhiharidust omandamata.<sup>131</sup>

---

<sup>127</sup> Markina, A., Märtsen, M. Lk 34

<sup>128</sup> EV õiguskantsleri kontrollkäik Puiatu erikooli 22.11. 2007

<sup>129</sup> *Ponjatijad* on vanglaühiskonnas kehtivad kirjutamata seadused

<sup>130</sup> Õiguskantsleri kontrollkäigu hetkel 22.11.2007 oli Puiatu erikooli nimekirjas 33 õpilast, kellest koolis viibis 22 ja puudus 11. Puuduvast 11 õpilasest 3 oli vahi all ning 8 olid erikoolist omavoliliselt lahkunud.

<sup>131</sup> Markina, A., Märtsen, M. Lk 35, 36

### 2.3. Karistusmäärad

Kehtiva karistusseadustiku järgi saab alaealist väär- või kuriteo eest vastutusele võtta juhul, kui ta oli selle toimepanemise ajal vähemalt 14-aastane. Kui õigusvastase teo sooritab noorem isik, menetlust ei alustata või see lõpetatakse ning edastatakse materjalid alaealiste komisjonile. Kuriteod ja isikud jäetakse statistikas arvele. Kui leitakse, et alaealist on võimalik mõjutada karistust või mõjutusvahendit kohaldamata, võidakse menetlus lõpetada ka 14–18-aastase puhul ning suunata materjalid alaealiste komisjoni. Kohus võib isiku karistusest vabastada ja rakendada hoiatust, käitumiskontrollile allutamist või erikooli paigutamist. Õigusvastase teo eest saab alaealise mõjutusvahendite seaduses ettenähtud vahendeid kasutada 7–18-aastase isiku puhul.<sup>132</sup> Praegu reguleerib ja lubab alaealisi vastutusele võtta narkootikumidega seotud õigusrikkumistega peamiselt narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seadus (*edaspidi nimetatud*: NPALS), karistusseadus (*edaspidi nimetatud*: KarS), väärteomenetluse seadustik (*edaspidi nimetatud*: VTMS), alaealise mõjutusvahendite seadus (*edaspidi nimetatud*: AMVS) ja Eesti Vabariigi lastekaitse seadus (*edaspidi nimetatud ka*: LaKS).

Narkootilise või psühhotroopse aine arsti ettekirjutuseta tarvitamise või väikeses koguses ebaseadusliku valmistamise, omandamise või valdamise eest karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut või arestiga (NPALS § 15<sup>1</sup>). Alaealise kohta, kes ei olnud õigusvastast tegu toime pannes oma ea tõttu süüvõimeline, võib kohtuväline menetleja või kohus koostada määruse väärteoasja materjali üleandmise kohta alaealiste komisjonile (VTMS § 29 lg 2). Kui kohtuväline menetleja leiab, et isikut, kes pani väärteo toime neljateist- kuni kaheksateistaastasena, saab mõjutada karistust kohaldamata, või kohus leiab, et isikut, kes pani väärteo toime neljateist- kuni kaheksateistaastasena, saab mõjutada karistust või karistusseadustiku §-s 87 sätestatud mõjutusvahendit kohaldamata, teeb kohtuväline menetleja või kohus lahendi väärteomenetluse lõpetamise ja väärteoasja materjalide üleandmise kohta alaealiste komisjonile (VTMS § 30 lg 2). Karistusseadustiku § 87 lubab alaealisele kohaldada mõjutusvahendeid arvestades neljateist- kuni kaheksateistaastase isiku kõlbelise ja vaimse arengu taset ning tema võimet oma teo keelatusel aru saada või oma käitumist vastavalt sellele arusaamisele juhtida, nagu hoiatus, allutamine käitumiskontrollile, noortekodusse paigutamine, kasvatus eritingimusi vajavate õpilaste kooli paigutamine. Kohus võib noorema kui kaheksateistaastase isiku allutada

---

<sup>132</sup> Ahven, A. ja Markina, A. Alaealiste õigusrikkumised. 2008. Lk 53.

käitumiskontrollile kuni üheks aastaks. Kohus võib kriminaalhooldusametniku ettekande alusel käitumiskontrolli tähtaega pikendada kuni ühe aasta võrra või erandina kuni süüdimõistetud kaheksateistaastaseks saamiseni. Noortekodusse või kasvatuseritingimusi vajavate õpilaste kooli paigutatakse noorem kui kaheksateistaastane isik kuni kaheks aastaks, arvestades õppeaasta lõpuga. Kohus võib noortekodus või kasvatuseritingimusi vajavate õpilaste koolis viibimise tähtaega pikendada kuni ühe aasta võrra, arvestades õppeaasta lõpuga.<sup>133</sup>

Õigusrikkumised võivad olla ka sellised, kus alaealine on nii öelda kannataja pool või siis ta rikub seadust näiteks hankides uimasteid täiskasvanult – sel juhul saab vastutusele võtta mõlemad pooled. Täisealise isiku poolt narkootilise või psühhotroopse aine väikeses koguses ebaseadusliku edasiandmise eest nooremale kui kaheksateistaastasele isikule karistatakse kuni viieaastase vangistusega. Sama teo eest, kui see on toime pandud grupi poolt või isiku poolt, kes on samalaadses õigusrikkumises korduvrikkuja või kui edasiandmise esemeks oli narkootiline või psühhotroopne aine suures koguses, karistatakse kolme- kuni viieteistaastase vangistusega. Kui edasiandmise eesmärk on alaealise kihutamine narkootilise või psühhotroopse aine edasiandmisele või sellele kaasaitamine, karistatakse kuue- kuni kahekümneaastase või eluaegse vangistusega (KarS § 185).<sup>134</sup> Täisealise isiku poolt noorema kui kaheksateistaastase isiku kallutamise eest narkootilise või psühhotroopse aine või muu uimastava toimega aine ebaseaduslikule tarvitamisele või nooremale kui kaheksateistaastasele isikule sellise aine ebaseadusliku manustamise eest – karistatakse ühe- kuni kümneaastase vangistusega. Sama teo eest, kui selle on toime pannud isik, kes on varem toime pannud käesolevas jaos sätestatud kuriteo või narkootilise või psühhotroopse aine varguse, röövimise, ebaseadusliku sisse- või väljaveo, üleandmise või käitlemise kinnipidamiskohas, – karistatakse kolme- kuni viieteistaastase vangistusega (KarS § 187).

Karistusseadustiku kommentaatorite seisukoht on, et šokivangistus omab suurt preventiivset toimet, mis avaldub selles, et paigutatuna lühiajaliselt kinnipidamisasutusse tajub süüdlane vahetult ise oma õigusvastase käitumise tagajärgi, ning võib saadud kogemuse mõjul edaspidi hoiduda uute kuritegude toimepanemist. Mõistetud karistuse ühe osa kohene täitmisele pööramine aitab vältida karistamatuse tunnet, mis süüdlase tingimisi karistusest vabastamisel on kerge tekkima.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> RT I 2004, 46, 329 - jõust. 01.07.2004

<sup>134</sup> RT I 2007, 13, 69

<sup>135</sup> Sootak, J., Pikamäe P. (koost.). Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne, 1. trükk. Tallinn, Juura 2002.

Riigikohtu kriminaalkolleegium rõhutab otsuses 3-1-1-99-06 šokivangistuse lühiajalisust ning leiab, et KarSi §-dest 73 või 74 esimestest lõigetest lähtuval osalisel karistusest tingimuslikul vabastamisel tuleb kohesele ärakandmisele määratavat karistust käsitada lühiajalise, s.o igal juhul vaid kuudes vältava lühivangistusena (nn šokivangistusena). Sellist lühivangistuse toimet oleks raske loota aga isiku puhul, kes on juba ka eelnevalt kogunud vabaduse võtmisega seonduvat.<sup>136</sup>

2007. aasta lõpus oli vangis karistust kandvaid alaealisi enam kui kaks korda rohkem. Vabadus võetakse üldjuhul ainult neilt, kes on pannud kuritegusid toime ka varem ning kelle puhul ei ole muudest mõjutusvahenditest piisanud. Kui kuritegelik käitumine muutub juba osaks inimese igapäevaelust ning uute rikkumiste toimepanemist ei suuda takistada ei enesekontroll, pere ega kool, siis muutub kohtu jaoks kasvatuslike aspektide kõrval olulisemaks teiste inimeste kaitsmine. Positiivset kasvatuslikku mõju vangistamisel enamikul juhtudel ei ole, pigem süvendab see tegurite mõju, mis kuritegelikku käitumist soosivad. Vangistuse kõrval on kohtul ka teisi alternatiive, alates rahalisest karistusest kuni üldkasuliku tööni, kuid tegelikult ei jõua suur osa noori üldse kohtusse. Kui selline rikkumine on alaealisel esmakordne, siis on suur tõenäosus, et prokurör otsustab saata asja lahendamiseks alaealiste komisjonile, mille ülesanne on aidata noort ja püüda leida mõjutusvahendeid, mis toetaks normidekohast käitumist, et noor ei kahjustaks ennast ega teisi. Lisaks alaealiste komisjoni saatmisele on võimalik ka menetluse lõpetamine mitmesuguste kohustuste täitmise tingimusel (nt üldkasuliku töö tegemine) ning kannatanuga leppimise korral.<sup>137</sup>

Kriminaalmenetlusseadustiku (*edaspidi nimetatud: KrMS*) §-de 202–203 kohaselt saab prokuratuur kriminaalmenetluse lõpetada süü väiksuse või avaliku huvi puudumise tõttu. Oportuniteediga lõpetamise positiivne moment seisneb selles, et karistusandmed ei kajastu alaealise karistusregistris, millega välditakse märgistamist. Lõpetamisele lähevad tavaliselt lihtsamad, ühest või kahest episoodist koosnevad asjad. Samas puudub kohtul võimalus kriminaalmenetlust oportunistega lõpetada, milles uuringus intervjueritud kohtunik nägi probleemi. Kui kohtuniku arvamus ei lange prokuröri arvamusga kokku ning ta saadab asja prokuröriole omapoolse ettepanekuga tagasi, jääb prokuröril võimalus saata toimik teisele kohtunikule. Prokurörid tunnevad puudust sellest, et võiksid ise rakendada konkreetseid

---

<sup>136</sup> RKKKo 3-1-1-99-06. -RT III 2007, 8, 65

<sup>137</sup> Salla, J. „Noorte kuritegevus – kas normaalne nähtus?“ Virumaa Teataja 02.06.2010

mõjutusvahendid peale ühiskondlikult kasuliku töö (*edaspidi nimetatud ka: ÜKT*) või rahalise karistuse. Selles osas tehti ka konkreetne ettepanek muutuste sisseviimiseks, mis võimaldaksid prokuröri KrMS § 202 kohaldamise puhul suunata alaealist sotsiaalabiprogrammidesse.<sup>138</sup>

Kohtueelse ettekande kokkuvõttes hindab kriminaalhooldaja alaealisele kriminaalhoolduse kohaldamise sobivust ning teeb ettepaneku alaealisele määratava karistuse osas. Kriminaalhooldajad tunnevad karistusettepanekut tehes endal suurt vastutust. Intervjuude käigus selgus, et kriminaalhooldajad käivad sageli prokuratuuris alaealise kohtutoimikuga tutvumas. Toimikuga tutvumine prokuratuuris ongi tingitud vajadusest teha karistusettepanek. Juhtudel, kus prokuröri ja kriminaalhooldaja vahel oli tunda head koostööaset, kus mõlemad pooled mainisid omavahelist tihedat suhtlemist kas isiklikult või telefoni teel, nägi prokurör ettepanekutes kriminaalhooldajale antud head võimalust väljendada taustinfo kogumise käigus tekkinud muljeid. Samas siis, kui vestlustest oli tunda, et taoline koostöö puudub, oli prokuröri arvamus kriminaalhooldaja ettepaneku suhtes pigem skeptiline.<sup>139</sup>

Retsidiivsuuringu raames tehtud küsitluses arvasid pooled küsitletud prokurörid ja kohtunikud, et praegu esineb enne tähtaega vabastamiste puhul retsidiivsusrisi alahindamist. Selle põhjuseks peeti isiku käitumise ja vangla arvamus ületähtsustamist vabastamise üle otsustamisel.<sup>140</sup>

Alaealiste õigusrikkumised, mis on seotud narkootikumidega, on aga spetsiifilisemad kui tavalised õigusrikkumised. Seetõttu võib siinkohal olla praegu kehtiv menetluskord liialt nagu tegutsemine nn konveier-meetodil. Ning narkootikumidega seotud õigusrikkumistel on tendents korduda praeguse karistuspoliitikaga, mis alaealistele võib tuua kaasa ka vangistuse, kuna šokivangistus ja muud meetmed võivad olla juba eelnevalt kohaldatud. Vangistus võib katkestada süüditunnistatud alaealise sidemed normaalse eluga, tekitada läbikukkumise tunde ning frustratsioonimeeleolu, mille tõttu alaealine kaotab üleüldse huvi ja motivatsiooni endas õiguskõueleka sättumuse kujundamiseks.<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup> Markina, A., Märtsen, M. Lk 9-10

<sup>139</sup> *Opt. cit.* Lk 18

<sup>140</sup> Ahven, A., Salla, J., Vahtrus, S. „Retsidiivsus Eestis“ Tallinn 2010. Euroopa Nõukogu konverents. Kinnipeetavad ja karistuspoliitika Eestis, Lätis ja Leedus. Stockholm 1997. Lk 59.

<sup>141</sup> RKKKo 3-1-1-14-06 - RT III 2006, 17, 157

Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018 määratleb esmasteks eesmärkideks alaealiste kuritegevuse ning korduvkuritegevuse ennetamise. Alaealiste kuritegevuse ennetamine võimaldab ära hoida kuritegusid täiskasvanueas; korduvkuritegevuse ennetamine vähendab kuritegude arvu ning kuriteoohvriks langemise riski.<sup>142</sup>

Demokraatlik ja õigusriiklik karistusõigus püüab aga sõltlasi kohelda mitte kurjategijatena, vaid abi ja ravi vajavatena.<sup>143</sup>

## 2.4. Karistuse asendamine raviga

Vanglakaristuse asendamine raviga on võimalik KarS § 69<sup>2</sup> ja KarS § 70 järgi. Selleks on vajalik nõusolek õigusrikkuja poolt, mille ta saab anda pärast seda, kui talle on selgitatud kõiki raviga kaasnevaid mõjusid. Sõltuvusprobleemidega alaealistega tegeletakse Tallinnas Laste Turvakeskuses ja Ida-Virumaal Corrigo OÜ-s.

Eesti-Šveitsi koostööprogrammi<sup>144</sup> projekti „Uimastisõltlastest süüdimõistetute ravi ja rehabilitatsioon“ eesmärgiks on luua integreeritud ja toimiv uimastiprobleemidega isikutele mõeldud ravi ja rehabilitatsiooni süsteem ning osutada ravi ja rehabilitatsiooni süüdimõistetud uimastiprobleemidega isikutele, kelle vangistus on asendatud ravi või rehabilitatsiooniga. Projekti raames saab ravi või rehabilitatsiooni teenust osutada kuni 90 isikule. Teenuste loetelu algab metadooni asendusravist ning lõppeb pikaajalise rehabilitatsiooniga. Ravi ja rehabilitatsioon isikule tuleneb isiku tegelikest vajadustest ning sobivate teenusepakkujate olemasolust. Ravi ja rehabilitatsiooni osutamise aeg isikutele on planeeritud üheksa kuu vältel, kuid tulenevalt individuaalsetest vajadustest see võib olla pikem või lühem. Projektil on kaks sihtrühma: 1) sõltuvusravi võib kohaldada neil juhtudel, kui isikule on karistuseks mõistetud reaalselt kuuekuuline kuni kaheaastane vangistus ja süüdimõistetud on nõus vangistuse asendamisega; 2) Karistusseadustiku §-dele 74 ja 76 kohaselt on karistusest tingimisi või vangistusest tingimisi ennetähtaegsel vabastamisel võimalik isiku nõusolekul panna talle kohustus alluda ravile. Juhul kui on alust arvata, et isikul on narkosõltuvus ning isik kuulub eelmainitud sihtgrupi hulka, tuleb tema puhul kaaluda sõltuvusravile saatmise

---

<sup>142</sup> Salla, J. “Kriminaalpoliitika arvudes: võrdlusi statistikast ja uuringutest”, Justiitsministeerium 2013. Lk 10

<sup>143</sup> Ginter, J., Randma, P. Sootak, J. Lk 18

<sup>144</sup> Raamkokkulepe on allkirjastatud 20. detsembril 2007. aastal Bernis.



sobivust. Selleks, et olla kindel sõltuvusravi põhjendatuses tuleb isik saata ekspertiisi; sõltuvusravi põhjendatust kinnitab kohtupsühhiaatriaekspert.

Ekspertiisi käigus tuleb välja selgitada:

- kas isikul on narkootikumide tarvitamise tagajärjel tekkinud sõltuvus;
- kas isiku sõltuvus on tinginud kuritegude toimepanemise;
- kas isik vajab statsionaarset või ambulatoorset sõltuvusravi või muud toetusravi;
- kas isik on suuteline iseseisvalt ravikohustust täitma (hinnata kognitiivseid võimeid);
- milline on soovitatav ravi kestus.

Sõltuvusravi kohaldamiseks vajalikud Kohtupsühhiaatriaekspertiiside tasud kaetakse projekti eelarvest kuni 2015. a lõpuni, neid ei lisata menetluskulude hulka ja seega ei kaasne nendega täiendavaid kulusid kahtlustatavale või süüdistatavale. Süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel ei ole süüdimõistetud kohustatud ekspertiisikulud hüvitama menetluskulude osana.

Prokuratuur võib KrMS-i § 221<sup>1</sup> lõike 4 kohaselt pöörduda kahtlustatava või süüdistatava elukoha järgse vangla kriminaalhooldusosakonna poole taotlusega anda arvamuse narkomaanide sõltuvusravi kohaldamise võimalikkuse kohta, lähtudes kahtlustatava või süüdistatava isikust, tema elutingimustest ja majanduslikust seisukorrast.

Justiitsministri määruse „Sõltuvusravi ning karistusest tingimisi vabastamisel või vangistusest tingimisi ennetähtaegsel vabastamisel kohaldatava narkomaania ravi ettevalmistamise ning täitmise ja järelevalve kord”<sup>145</sup> § 4 kohaselt peab kriminaalhooldusametnik arvamuse koostamise käigus selgitama kahtlustatavale või süüdistatavale sõltuvusravi eesmärki ning sellele allumise võimalusi ja tingimusi. Samuti peab kriminaalhooldusametnik kahtlustatavale või süüdistatavale selgitama, mida loetakse sõltuvusravile allumise kohustuse rikkumiseks ja millised on rikkumise tagajärjed ning võtma kahtlustatavalt või süüdistatavalt allkirja nõusoleku kohta alluda sõltuvusravile. Juhul kui prokuratuur kriminaalhooldusosakonna poole arvamuse andmise taotlusega ei pöördu, tuleb isikult kirjalik nõusolek sõltuvusravile allumise kohta võtta prokuröriil. Kirjalik nõusolek on soovituslik lisada süüdistusaktile, kuna tegemist on üheks sõltuvusravi eelduseks oleva asjaoluga (KrMS § 154 lg 2 p 8). Kirjaliku nõusoleku võib võtta ka kaitsja kui tutvustab kahtlustatavale või süüdistatavale kriminaaltoimikut vastavalt KrMS § 224<sup>1</sup> ning esitada taotlusena KrMS § 225 kohaselt.

---

<sup>145</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/122062011007>

Juhul, kui isik paneb sõltuvusravil olles toime uue kuriteo, mille eest teda karistatakse vangistusega, siis lõpetatakse sõltuvusravi nõ enne tähtaega. See tähendab, et vastav vangistus, mis sõltuvusraviga asendati, tuleb kogu ulatuses pöörata täitmisele, mingit tasaarveldust ei ole ette nähtud. Kui nt kaheaastane vangistus asendati sõltuvusraviga kaheks aastaks, siis kandmisele kuulub uue kuriteo eest mõistetud vangistus ja lisaks kaks aastat vangistust, mis oli sõltuvusraviga asendatud. Sõltuvusravi kohaldamise koha valib kriminaalhooldaja, võttes võimalusel arvesse ekspertiisaktis väljendatud arvamust ja sõltuvusravi kohaldaja seisukohta. Statsionaarse rehabilitatsiooni (taastusabi) teenust osutatakse alaealistele isikutele vanuses 14-18 aastat, Jõhvis, OÜ Corrigo poolt. Käsunduslepingud kehtivad kuni 30.09.2015. Kuna sellele järgnevas perioodiks korraldatakse uus hange võib edaspidi sõltuvusravi kohaldajate nimekiri muutuda. Teenuse põhieesmärk on 14-18 aastaste sõltuvusaineid kuritarvitavate noorukite ravi ja rehabilitatsiooni korraldamine ning sõltlaste perekondade ja tugisikute nõustamine. Tegemist on statsionaarse teenusega, mis tähendab, et keskuses viibitakse ööpäevaringselt.

Meeskonnas töötavad: koordinaator, sotsiaaltöötaja, sotsiaalpedagoog, psühholoog, kliiniline psühholoog, psühhiaater, pereterapeut, eripedagoog, arst, õde, kasvatajad, Jõhvi Gümnaasiumi õpetajad, Jõhvi Vene Gümnaasiumi õpetaja.

Teenust osutatakse kooliaasta jooksul, s.t. septembrist juunini. Üldjuhul täituvad ravikohad selles asutuses kiiresti, reeglina perioodil augustist novembrini. Seega oleks mõistlik enne lõpliku otsuse tegemist ravisutusega ühendust võtta ning uurida, kas neil vabu kohti on. Noorukite sõltuvusravi ja rehabilitatsioon on aeganõudev protsess ning lähtudes individuaalsetest vajadustest on protsessi kestvus 9 kuni 12 kuud. Keskusesse ei võeta kaksikdiagnoosiga noorukeid. Projekti administreerib Justiitsministeerium. Peamised partnereid on Sotsiaalministeerium ja Tervise Arengu Instituut. Samuti loetakse koostööpartnerite hulka prokuratuuri, vanglaid, kriminaalhooldusosakondi ning Eesti Psühhiaatrite Seltsi. Eesti-Šveitsi koostöö all on peetud eelkõige silmas Šveitsi ekspertide konsultatsiooni, supervisiooni ning eriti metodoloogiaalast juhendamist.<sup>146</sup>

Probleem selliste välisrahastusega projektide juures on see, et tavaliselt ei ole rahastus rohkemaks kui üheks-kaheks aastaks ning siis peab Eesti riik ise edasi vaatama, kuidas raviprogrammide jätkamiseks raha leiab.

---

<sup>146</sup> <http://www.fin.ee/shveits>

## 2.5. Ennetustegevus

Eestis on retsidiivne kuritegevus kõrge, nagu selgus autori bakalaureusetöö raames tehtud andmete analüüsist.<sup>147</sup> Alaealiste puhul on oluline kindlustada, et kui alaealine on korra pannud toime õigusrikkumise narkootikumidega seoses, neid kuritarvitanud, siis rohkem see ei korduks.

Ennetusmeetmed jagunevad esmatasandi, teise ning kolmanda tasandi meetmeteks. Kui esmatasandi ennetus hõlmab üldiseid sotsiaalseid meetmeid, siis teise tasandi ennetus on rohkem seotud konkreetse õigusrikkumise ennetamisega, kolmandal tasandil aga tegeletakse edasiste õigusrikkumiste ärahoidmisega.<sup>148</sup>

Kuritegevuse ennetamise valdkonnas kasutatakse erinevaid liigendusi, kuid enimtunnustatud liigendus oli esitatud P.J. Brantingham'i ja P.L Faust'i poolt ning jagab kuritegevuse ennetuse kolmeks. Esmatasandi kuritegevuse ennetus on üldine. See keskendub inimeste kriminaalsele aktiivsusele ja selle asjaoludele, mis tähendab elurajoonide planeeringut ja muud üldist turvalisust mõjutavate aspektide läbivaatamist. Eesmärk on parandada kogu rahvastikule adresseeritud üldisi elutingimusi ja vähendada kuritegevust soodustavate tegurite mõju. Teise tasandi ennetus seab enda eesmärgiks välja selgitada isikud, kes võivad esdaspidi toime panna õigusrikkumisi ning kellel on selleks kalduvusi. Erinevate meetmetega püütakse suunata nende isikute tegevust mittekriminaalsesse vormi, mis tähendab isikute mõjutamist ja mis on suunatud võimalikele tulevaste õigusrikkujatele eesmärgiga vähendada seadusvastaste tegude toimepanemist. Kolmanda tasandi ennetus on suunatud nendele isikutele, kes on juba kuriteo toime pannud ja erinevate sotsiaalsete meetmete abil püütakse võimaldada isikul saada seadusekuulekaks kodanikuks. Võtmesõnaks on individuaalne lähenemine, mis on suunatud õigusrikkumisi toime pannud isikutele eesmärgiga neid rehabiliteerida ja ümber kasvatada, või vajadusel nende ühiskonnast isoleerimine. Esmatasandi kuritegevuse ennetamise läbiviijaks on riik. Teise tasandi kuritegevuse ennetamise läbiviijaks on kohalikud omavalitsused. Kolmanda tasandi kuritegevuse ennetamise läbiviijaks on üksikisikud.<sup>149</sup>

Kriminaalpoliitika põhirõhk ehk ennetustöö asub väljaspool kriminaaljustiitsüsteemi ning on ülioluline, et ühiskonnas tekiks mõistmine sellest, et sotsiaal- ja haridussüsteem on peamised

---

<sup>147</sup> Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna 2007.a, 2009.a, 31.12.2010.a statistika KarS § 184 alusel vangis karistust kandvate isikute kohta.

<sup>148</sup> Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018. Seletuskiri. Lk 12

<sup>149</sup> Raska, E. Kriminoloogia. Sissejuhatus ainesse. Tallinn. Juura 2002. Lk 173

kuritegevuse mõjutajad, mitte aga karmid karistused ja vanglakaristuse soosimine.<sup>150</sup> Heaks näiteks ja eeskjukuks Eestile on Soome, kes veel 1960. aastatel vaevles kõrge vangide arvu ning ideoloogiliselt pigem Ida-Euroopa mõjutustega kriminaalpoliitika käes, ent alates 1960. aastatest võttis kindla suuna reformida oma kriminaalpoliitikat teiste Põhjamaadega sarnaseks. Soome moderniseeris karistusõigust, laiendas karistusalternatiive ning võttis suuna inimväarikale kriminaalpoliitikale, mida iseloomustab võimalikult väike kriminaaljustiitsüsteemi sekkumine inimeste ellu.<sup>151</sup>

Alaealiste ja noorte kuritegevuse ning delinkventse käitumise ärahoidmiseks on üle maailma loodud ja rakendatud mitmesuguseid strateegiaid ja programme. Korduvkuritegevust mõjutavad eelkõige sõltuvusprobleemid ja süüdimõistetute hilisem kohanematus ühiskonnas. Narkomaaniaravi vangistuse alternatiivina annab lisaks sõltuvusest võõrutamisele või selle kontrolli alla saamisele kasu ka retsidiivsuse vähenemise kaudu. Justiitsministeeriumil tuleb koos Sotsiaalministeeriumiga tagada narkomaania sõltuvushäirega kurjategijate ravikohad ja -võimalused; samuti tuleb Sotsiaalministeeriumil arendada ja kinnitada narkomaanide ravi- ja rehabilitatsiooniteenuste kvaliteedistandardid. Kinnipeetavate vabanemisjärgse toimetuleku soodustamiseks tuleb Justiitsministeeriumil koostöös Sotsiaalministeeriumi, kohalike omavalitsuste ning mittetulundusühendustega luua üle-eestiline tugiisikusüsteem vanglast vabanenute iseseisva toimetuleku toetamiseks. Justiitsministeeriumil tuleb koos teadusasutustega luua korduvkurjategijate seire rahvusvaheliselt võrreldav süsteem, mille eesmärgiks on anda sotsioloogilist teavet kriminaalkaristuse saanud isikute toimetuleku ning edasise elutee kohta (retsidiivsuse uuring). Kinnipidamisasutuses peaksid viibima kõige ohtlikumad kurjategijad, samal ajal tuleb soodustada alternatiivkaristuste kasutamist (ühiskondlikult kasulik töö, sõltuvusravi, leppimine jne). Vangistuse suur osakaal soodustab korduvkuritegevust.<sup>152</sup>

Peamise takistusena retsidiivsusriski hindamisel on välja toodud põhjusena ajanappus: alaealise õigusrikkuja kohta põhjaliku teabe saamiseks on vaja suhelda eri ametkondadega, millest aga ajapuudusel loobutakse. Puudulik info alaealise kohta viib omakorda halvema kvaliteediga otsusteni. Üks kohtunik aga leidis, et kuigi aega on vähe, siis tema infopuudust ei tunneta: kuigi asjaolusid saaks kindlasti põhjalikumalt välja selgitada, on nende põhjal lõplikku otsuse langetamine alati suurel määral kaalutusotsus. Raske on öelda, millal on õige

---

<sup>150</sup> Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018. Seletuskiri. Lk 13

<sup>151</sup> Lahti ja Törnudd, 2001

<sup>152</sup> Salla, J. "Kriminaalpoliitika arvudes: võrdlusi statistikast ja uuringutest", Justiitsministeerium, 2013. Lk 12

hinnangu andmiseks piisavalt materjali kogutud. Vajadust pöörduda erinevate allikate poole aitaksid menetlejate hinnangul leevendada kriminaalhooldajate ettekannete laialdasem kasutamine. Samas ei nähtud selleks võimalust, kuna leiti, et kriminaalhooldajad on tööga niigi ülekoormatud. Prokuröri ja uurija aja kokkuhoiu kõrval peeti kriminaalhooldaja ettekannete eeliseks infoallika sõltumatust. Erinevalt kaitsjast, kes samuti sellist teavet koguda võiks, ei ole kriminaalhooldajal kui ametnikul isiklikku huvi andmeid ilustada, seega on info mitmekülgsem ja usaldusväärsem. Retsidiivsusrisiki suurendab kõige enam sõltuvus mõnuainetest.<sup>153</sup>

Kahel korral on uuritud üldkasulikule tööle mõistetud õigusrikkujate seas esinevaid retsidiivsusjuhte. Narkootikumidega seotud õigusrikkumiste puhul pani menetlejaid retsidiivsusrisiki üle hindama ilmselt tõdemus, et paljud rikkujad on ise sõltlased, mis märgatavalt tõstab narko- ja muude õigusrikkumiste toimepanemise riski.<sup>154</sup>

Ennetus on investering tulevikku, sest sellega tegelemine võimaldab vähendada vajadust kulutada ressursse tagajärgedega tegelemisele. Hetkel ei ole lastekaitse valdkonnas ennetustegevuste ühte keskset koordinaatorit. Ennetustegevustega tegelevad, üksteist kohati dubleerides, oma haldusalade lõikes kõik valdkonna osapooled.<sup>155</sup>

### **2.5.1. Ennetustegevus vanglates**

Alaealised vanglatesse kohtuniku poolt kergekäeliselt üldjuhul ei satu, kuid kui on tegemist alaealisega, kes korduvalt paneb toime õigusrikkumisi ning seejuures on juba ohuks ka avaliku huvi mõistes, liiga pikalt vanglasse saatmist ei kaaluta.

Noormeestest kinnipeetavad on ise toonud korduvrikkumiste põhjused välja järgnevalt alates peamisest<sup>156</sup>:

1. Uimastid (55% vastanutest)
2. Eesmärgiks saada kuritegelikul teel raha (16% vastanutest)
3. Kambavaim kuriteo toimepanemisel (10% vastanutest)

---

<sup>153</sup> Ahven, A., Salla, J., Vahtrus, S. „Retsidiivsus Eestis“ Tallinn 2010.

<sup>154</sup> Euroopa Nõukogu konverents. Kinnipeetavad ja karistuspoliitika Eestis, Lätis ja Leedus. Stockholm 1997. Lk 59.

<sup>155</sup> Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs. Lõpparuanne. Sotsiaalministeeriumi tellimusel AS PricewaterhouseCoopers Advisors. 2013. Lk 44

<sup>156</sup> Retsidiivsus. Uuring korduvalt kriminaalkorras vabadusekaotusega karistatud noormeeste, vanuses 16-24, retsidiivsuse mõjuteguritest

4. Ei oska põhjendada (8% vastanutest)
5. Oskamatus sisustada vaba aega (6% vastanutest)
6. Vanglakaristus mõisteti kuriteo eest, mis oli toimepandud enne eelmist vangistust, peale mida kinnipeetav enda sõnul õigusrikkumisi toime ei pannud (4% vastanutest)
7. Töötus (3%)
8. Vanglakaristus ei mõjunud (3%)
9. Muud põhjused

Endine justiitsminister ja praegune poliitik Rein Lang on märkinud, et retsidiivsus on vaieldamatult Eesti kuritegevuses üks väga tõsine probleem, aga eelkõige seondub see karjuva vajadusega likvideerida Eestis Gulagi tüüpi vangilaagrid, mida ta on nimetanud ka kuritegevuse akadeemiaks. Kui me suudame oma vanglate infrastruktuuri muuta selliseks, et kinnipeetavatega õnnestub nende kinnipidamise ajal teha ka mingit tööd, olgu see siis psühholoogiline mõjutamine, olgu see neile hariduse andmine, elementaarsete tööoskuste õpetamine, siis võime loota, et isikud, kes vabanevad vanglakaristuse kandmisest, enam kuritegusid toime ei pane. Seni kuni meil on Murru tüüpi karistusasutus, võib öelda, et see on üsna lootusetu. Aga valgus tunneli lõpus paistab. Viru vangla on avatud nüüd ja iseenesest on ju Tallinna uue vangla ehitamine Maardusse ka otsustatud asi.<sup>157</sup>

Õiguskuuleka käitumise all ei mõelda mitte kinnipeetava parandamist ja ümberkasvatamist karistuse kandmise ajal, vaid üksnes tema suunamist sellisele eluviisile. See tähendab, et ta peaks peale vabanemist suutma käituda nii, et ei pane enam toime kuritegusid. Riigi ülesanne ei ole kasvatada uut inimest, vaid riik peab piirduma üksnes suunamisega õiguskuulekale käitumisele. Selline eetilise ja õigusliku külje lahushoidmine on õigusriiklikult oluline, sest piirab riigi sekkumist isiksusse. Seega peab karistuse täideviimine looma eeldused, et vabanenud isik oleks võimeline lahendama probleeme ja konflikte ilma kuritegusid toime panemata. See väldib isiku muutmise täideviimisobjektiks ning ei sea ka vanglale ülemääraseid ülesandeid.<sup>158</sup>

Kinnipeetava suunamise all õiguskuulekale käitumisele mängivad põhilist rolli õppetöö, uimastiennetus, tervishoid, tööhõive, sotsiaaltöö, usualane tegevus ja kriminaalhooldus. Hariduse andmise eesmärgiks on valmistada kinnipeetav vabanemiseks ette, toetades tema terviklikku arengut ja parandades tema võimet iseseisvalt toime tulla. Vanglates saab omandada põhi- ja gümnaasiumiharidust ning kutseharidust. Kusjuures õppiv kinnipeetav on

---

<sup>157</sup> XI Riigikogu stenogramm, III istungjärk, 26.02.2008.

<sup>158</sup> Sootak, J., Pikamäe, P. Kriminaaltäitevõigus. Lk 18-19.

vanglasüsteemist. Õppetöö toimub eesti ja vene keeles. Uimastienetusega alustati vanglasüsteemis 1998. aastal. Kuni 2003. aastani keskenduti eeskätt pakkumise vähendamisele – uimastite kättesaadavust piirati kontrolli tõhustamise, tarbijate avastamise ja karistamise abil. Nüüdseks on hakatud üha rohkem keskenduma lisaks nõudluse vähendamisele – sõltlaste ravi ja rehabilitatsioon – ning kahjude vähendamisele kaasnevate õigusrikkumiste ja nakkushaiguste leviku piiramise näol. Vanglates on kasutusele võetud mitmeid rehabilitatsiooniprogramme.<sup>159</sup>

On tehtud suured sammud kunagise kehtiva korraga võrreldes, aitamaks kinnipeetaval resotsialiseeruda ja õiguskuuleka elustiili juurde tee leida. Kui sõltuvusprobleemiga ei tegele, siis on see nagu surnud ring – mingit muudatust ei saagi tulla ning isik jätkab oma kuritegelikku käitumist. Iga vangla meditsiinosakonnas osutatakse vahistatutele ja kinnipeetavatele ambulatoorset üldarstiabi ja hambaravi. Kui kinnipeetav vajab ravi, mida tervishoiuosakond pole suuteline pakkuma, suunatakse ta ravile tsiviilhaiglasse. Ravikulud kaetakse riigieelarvest. Tänapäeva karistuspoliitika kohaselt on igasuguse karistuse mõtteks mõjutada süüdlast edaspidi hoiduma süütegude toimepanemisest. Vangistus kui kõige kulukam karistusviis on viimane võimalus. Vangistuse eesmärgiks on vähendada tõenäosust, et kinnipeetav sooritab tulevikus uue kuriteo. Nii aitab vanglasüsteem kaasa ühiskonna turvalisuse tagamisele. See eesmärk on saavutatav üksnes juhul, kui lähtutakse inimese individuaalsest riskist ja vajadustest ning keskendutakse teguritele, mis mängivad põhjuslikku või olulist rolli kuritegelikus käitumises. Seega on äärmiselt tähtis ühelt poolt hinnata iga kinnipeetava riske ja vajadusi ning teiselt poolt arendada sekkumisprogramme, mis võimaldavad iga kinnipeetava puhul rakendada just tema jaoks mõjuvaid meetmeid. Sotsiaaltöö keskendubki sellele. Mõningaid kinnipeetavaid on mõjutanud ja suunanud õiguskuulekale käitumisele religioon. Kriminaalhooldus jaguneb üldiselt kaheks: järelevalve korraldamine kohtuotsuse ja seaduste kohaselt ning kliendi sotsiaalse kohanemise soodustamine. Järelevalve on kindlaks määratud mitmete õigusaktidega, kriminaalhooldusametniku otsustusvabadus on järelevalve osas suhteliselt piiratud. Sotsiaalse abi osutamise küsimused kajastuvad samuti seadustes, kuid neid tuleb käsitleda kriminaalhooldustöö üldisi eesmärke silmas pidades.<sup>160</sup> Kriminaalhooldusaluste puhul on retsidiivsus kaks korda väiksem kui vangide puhul.

---

<sup>159</sup> Valik rehabilitatsiooniprogramme vanglates. Justiitsministeerium. Tallinn 2005.

<sup>160</sup> Eesti vanglasüsteemi ja kriminaalhoolduse aastaraamat. Tallinn 2006. Lk 17-18.

### 3. Eksperdiintervjuude analüüs

Magistritöö empiiriline pool hõlmab endas intervjuusid erinevatest struktuuriüksustest isikutega. Individuaalintervjuud viidi läbi justiitsministeeriumi, sotsiaalministeeriumi, siseministeeriumi ning advokaadibüroo ruumides. Intervjueeritavaid, kelleks olid eksperdid, küsitles käesoleva magistritöö autor isiklikult ning salvestas eksperdiintervjuud helifailideks. Intervjuude salvestamiseks diktofoniga andsid intervjueeritavad eelnevalt oma nõusoleku. Politsei- ja Piirivalveameti Ennetuse ja järelevalve büroo arendusosakonna vanemspetsialistiga viidi intervjuu läbi e-kirja teel, tulles intervjueeritava soovile vastu. Intervjuud olid ülesehituselt standardiseerimata ja osaliselt struktureeritud, see tähendab, et oli kindel küsimustik, millele lisandus vastavalt antud vastusele ka vabas vormis vestlus teemaarendusena. Teemaatiliste plokkidena on järgnevalt intervjuude lõigud toodud kursiivis.

#### 3.1. Ekspertide hinnangud olukorrale

Intervjuudes uuris autor, kuidas hinnatakse narkoprobleemiga alaealistest õigusrikkujate olukorda Eestis (näiteks võrreldes mõne teise riigiga); millised on siinkohal probleemid, millised arengud ja mida nähakse probleemide lahendamise võimalusena. Autor uuris, kas Eestis on toimumas teatav paradigma muutus ning kas alaealist õigusrikkujat hakatakse pigem kohtlema kui abivajavat last; ehk kuidas on muutumas alaealise õigusrikkuja kontseptsioon. Kuna intervjuudest selgus, et alaealiste komisjonid uue lastekaitseaduse jõustumisega 2016. või 2017. aastal ära kaovad ning on toimumas palju struktuurilisi muudatusi, siis autor proovis sellel teemal samuti saada kommentaare, kuid kuna uued rollid erinevatele asutustele ja muud muudatused sellega seoses, on veel arutluse all, siis intervjueeritavad olid sellele vastates pigem napsõnalised.

Intervjuude sissejuhatuseks sobiks hästi kommentaar Siseministeeriumi korrakaitse- ja kriminaalpoliitika osakonna peaspetsialistilt Ain Peil, kellega intervjuu on salvestatud helifailina (21.04.2015): *Me enam ei saa pugeda vabanduste taha, öelda, et meil on see probleemiks või see probleemiks, mida väga tihti ette tuleb. Pigem peame nägema võimalusi, väljakutseid, sest need alaealiste õigusrikkumised, need probleemid ei kao kuhugi – tulevad uued, kui praegused ära lahendame. Teadmiste pagas ja võimalused teadmisteks on meil suured. Eelkõige me peaks neid teadmisi rakendama rohkem, saama ka toetust taha sellele –*



olgu see siis poliitiline, rahaline või inimressurs. Ma arvan, et 90ndate alguses ja jooksul on väga palju jäetud tegemata, eelkõige mis puudutab sõltuvuste ennetust. Me peame arvestama, et see on niivõrd kompleksne probleem, kus me ei saa öelda, et kui oleme ühe asja valesi teinud, siis see just ongi see, mis mingit kardinaalset muutust põhjustab. See on väga keerukas - sõltuvused, narkomaania, õigusrikkumised, delinkventne käitumine - kõik see on niivõrd kompleksne süsteem erinevatest teguritest, et me ei saa võtta üht tüüpi lähenemist. Pigem on see, et me tajume seda probleemi, seame eesmärgi ning hakkame liikuma erinevatest külgedest samade eesmärkide suunas. See oleks kõige parem lahendus. See eeldabki seda, et kõik osapooled teavad, mida nad teevad, teavad eesmärgi ning tajuvad oma rolli seal, teadvustavad ja vastavalt sellele planeerivad oma ressursse. Peab viima ellu just nimelt tõenduspõhiseid sekkumisi nende süütegude toimepanemise ennetamiseks, kus teame, et sel ajal on ka kindlasti mingi mõju. Ressurss peab olema adekvaatselt planeeritud selles suhtes. Peame liikuma nendelt, mis pole tõenduspõhised sekkumised, ära rohkem süsteemsematele ja koordineeritumatele tõenduspõhiste lähenemistele, kus oleksid kvaliteedistandardid, seda kõikides valdkondades ja mitte ainult universaalsetes, vaid ka teisel ja kolmandal ennetustasandil. Meil on siiski vajalik tegeleda ka pakkumise vähendamisega, probleemi ei paranda vaid nõudluse vähendamisega. Rahvatervis pole see koht, kus eksperimente teha. Eksperimentide aeg on läbi. Meil on palju tõendusmaterjali, mis on efektiivne igas ennetustasandil, me tegelikult juba rakendame seda. Meil on viimasel kahel aastal palju programme välisrahadest (nt Norra fondi rahad), programmide rakendamisel on kriteeriumiks olnud tõenduspõhisus. Kuna siseministerium näeb palju tagajärgi, tagajärjed peituvad tavaliselt seal enne murdeiga (u kuni 14), kus on kõige efektiivsem sekkuda, siis on siseministerium viimase kahe aasta jooksul ka ise algatanud ennetusprogramme noortele. Ajal enne murdeiga tekkinud käitumismustreid on tavaliselt hiljem keeruline välja saada. Ainult teadlikkusest ei piisa, et inimeste käitumist muuta, mis on väga suur väärarusaam. Ei aita noorte harimine uimastite kahjulikkusest, vaid on vaja neile asendustegevusi, hobisid. Kui noortel on muud teha huvitavat, siis nad üldjuhul seda teevad. Kogu käesolev temaatika on olnud seni nagu nn kuum kartul, mida on loobitud erinevate süsteemide ja asutuste vahel. Nüüd on arusaamine vajalikkusest need kõik omavahel ühtse süsteemina tööle panna, mis puudutab lastekaitse süsteemi ja ennetust.

### 3.1.1. Eesti võrreldes teiste riikidega

Eestis on narkootikumide ja teiste uimastite tarvitamine Euroopa keskmisest kõrgem ja seetõttu on probleem esiletõusev nagu selgub ka intervjuudest. Eestis pole võrreldes arenenumate riikidega kasutusel sellisel määral tõenduspõhist poliitikat nagu võiks, kuid pinnas sinnapoole liikumiseks on loodud. Eestis on hakanud arusaam uuest tõenduspõhisest kriminaalpoliitika vajadusest alles arenema.

Politsei- ja Piirivalveameti Ennetuse ja järelevalve büroo Arendusosakonna vanemspetsialist Pille Luiga vastas intervjuu küsimustele e-kirja teel ning kommenteeris olukorda Eestis järgmiselt: *Uimastite tarvitamine (alkohol, tubakas, narkootikumid) on Eestis Euroopa keskmisest kõrgem, mis läbi on teema tervikuna väga terav. Erilise tähelepanu all on alaealiste sõltuvusainete tarvitamine, mille mõõtmisel tuginetakse elanikkonna seas läbi viidud küsimustikule (Tervise Arengu Instituudi rahvusvahelised raportid, ESPAD jt). Politsei poolt registreeritud tubaka, alkoholi ja narkootiliste ja psühhotroopsete ainete seaduste baasil registreeritud süüteo ei ole probleemi suurust piisavalt iseloomustav näitaja, kuna politseisse jõuab vaid väike osa tegelikest rikkujatest. Küll aga jälgib politsei küsitluste tagasidet väga hoolikalt, kuna lisaks nimetatud seaduste rikkumistele pannakse ka paljusid teisi rikkumisi toime alkoholi või narkootikumide mõju all (avaliku korra rikkumised, vägivalda teod jne). Seeläbi tooks sõltuvusainete tarvitamise langus olulise töökoormuse vähenemise ka politseile.*

*Politsei tegeleb sõltuvusainetega kahest aspektis – peamine on pakkumise vähendamine ehk vähendada ainete kättesaadavust („koristada“ näiteks narkootikumide tänavatelt), teisalt on järjest enam hakatud tähelepanu pöörama ka nõudluse vähendamisele ehk inimeste soovile aineid osta ning sellesse panustatakse läbi ennetustöö. Koondina võib aga öelda, et antud teemavaldkonnaga tegelemine ei ole riigipildis piisav. Vähe panustatakse nii ennetusse kui ka ravisse. Olukord, kus politsei on üks peamisi üksusi, kes teema eest võitleb, ei ole normaalne. Kaasa peaksid jõulisemalt tulema ka teised riigiasutused ja MTÜ-d. Järjest enam on võetud vaatluse alla sõltuvusainetega tarvitamisega kaasnevad tervisekahjud ja inimelude kaotus. Ainuüksi narkootikumide üledoosi suri EKEI andmetel 2014.a 102 inimest (2011.a 132; 2012.a 160; 2013.a 120). Erinevate uuringute kohaselt jääb narkootikumide tarvitamine täisealise elanikkonna puhul 20% ja alaealiste puhul 16%-ni. Peamine tarvitatav aine on kanep.*

16.04.2015. aastal viis magistritöö autor läbi kohtumise ja intervjuu Inglismaal resideeruva spetsialistiga Triin Edovald (Oxfordi Ülikool. Sotsiaalpoliitika ja sotsiaaltöö osakond; praegune töökoht: London, *United Kingdom* - *Head of Evaluation at NatCen Social Research*), kes kommenteeris narkoprobleemidega ja üldse alaealiste kriminaalpoliitikat Eestis ja võrreldes ka teiste riikidega, järgnevalt: *Mõnes mõttes USA ja Inglismaa pole kõige paremad võrdluspunktid just selles osas, et tegemist on maadega, kus tõendus põhine praktika on kõige enam levinud ja kus poliitika kujunduse poole pealt, on tõendus põhine poliitika pisut enam kui sõnakõlks. Kuid isegi nendes kõige arenenumates maades, USA-s, on võib-olla tõendus põhiste programmide kasutegur kogu teenuste võrgustikus, umbes 5 protsenti maksimaalselt, mõnes osariigis kuni 10 protsenti teenustelt, mis on tõendus põhised. 90-95% on teadmata efektiivsusega või isegi negatiivse mõjuga - nt nagu neid vangla visiite alaealistele õigusrikkujatele korraldatakse ju kõikides maades siitamaani, kuigi me teame, et see ei tööta ja on negatiivse mõjuga. Inglismaal on see prognoositav protsent sedalaadi programmide puhul umbes 2%, 1-2%. Ma arvan, et selles nõrkes kontinuumis, Eesti sedalaadi poliitika, pole väga heal positsioonil, küll aga on potentsiaali, sellepärast, et räägitakse üha enam ja enam selliste programmide nagu funktsionaalne pereteraapia ja multisüsteemne teraapia, sissetoomisest alaealistele õigusrikkujatele ja sotsiaalministeeriumi poolt tehtav töö, mis on ennetustöö osa, on käivitatud ja vähemalt on avalik keskustelu teemal, olgu seal siis poolehoidjaid, vastuhoidjaid. Võrreldes USA ja Inglismaaga on olukord Eestis kehv, kuid on palju maid, mis on veelgi kehvemal tasemel. Selles, kuidas erinevad riigid liiguvad, on ikka tohutu erinevus. See on muidugi seotud ka sellega, palju on teadustööle raha, mitte kaugel inimesed oma mõtlemisega on. Paraku saab Ameerika alati olema esimene kõiges, mis puudutab uurimistööd, sest neil on lihtsalt nii palju raha uurimustöö jaoks. Aga kui nüüd mõelda selle peale, et umbes 1995. aastal oli see, kui arenenud maades hakkas tõendus põhine paradigma sisse tulema poliitika kujundusse, et miks me üldse hindame, mille jaoks, siis on palju osapooli nüüd, kes on sellest huvitatud - sisuliselt on küsimus selles, et kuhu raha panna ning miks tehakse midagi, mis ei tööta, miks peaks „kliendile“ (autori märkus: tähenduses alaealisele) pakkuma midagi, mis teeb ta olukorra hullemaks või pole vahet. 1995. aastast on 20 aastat möödunud sellest, kui Eesti hakkas sellega nõrka kaasa minema, aga kuna see on pikk protsess, 20 aastat on see paradigma tegelikult ju valitsenud ja kujundanud poliitikat ja ta on jätkuvalt väga akuutne nii USA-s kui teistes arenenud maades. Lihtsalt, et need standardid on kõrgemad kui meie praegu siin kõneleme, aga küsimus tõusetub sellest, et kui see on valitsev paradigma arengumaades, siis kuhu meie sobitume kontekstuaalselt ja kui kaugel me oleme sellest ideaalsemast poliitika kujundusest.*

Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna analüüsi talituse nõunik Jako Salla andis 21.04.2015 intervjuul järgmised kommentaarid: *Tuleks eristada sõltuvuses alaealisi ja lihtsalt probleemseid, kes tegelevad uimastitega illegaalselt. Kui me räägime probleemsetest alaealistest, siis on narkootikumidega seotud probleemid üsna sarnased alaealiste õigusrikkujate teiste probleemidega – et miks tahab keegi proovida mingeid asju, mis on keelatud, miks keegi tahab raha teenida, miks keegi tahab populaarne olla. Selles suhtes Eestis olulist erinevust pole teiste riikidega võrreldes. Veidi erinev on võib-olla reaktsioon nendele õigusrikkumistele võrreldes teiste riikide struktuuridega. Aga need, kes on sõltlased – probleemiks võib pidada, et Eestis ei saa abi nii kiiresti ja see pole võib-olla nii kvaliteetne, kui mujal maailmas, arenenumates riikides. Siiski see vastab meie praeguste võimalustega - alaealised ei ole üle- ega alakoheldud.*

Ain Peil: *Võrreldes Euroopaga on neid, kes teatud uuringute põhjal on vastanud, et neil on kokkupuude uimastitega olnud, nad on kas korra elus proovinud või viimase 12 kuu jooksul proovinud, Eestis üsna palju. 2011. aastal 15-16 aastastest oli see protsent 32%, kes vähemalt korra elus on proovinud uimastit. See on Euroopa keskmisest üsna palju suurem, mis võib viidata, et Eesti noortele meeldib riske võtta, neile meeldib proovida ja katsetada erinevate asjadega. See muidugi ei viita alati sellele, et tegemist on probleemiga, et nad on kindlasti kohe sõltlased, aga kui keegi uimastit ei proovi kunagi, siis ei saagi sõltuvust kujuneda. See on üks takk. Teine asi on see, et palju nendest politseile reaalselt vahele jääb. Tegelikult on see arv üsna stabiilne aastate jooksul olnud, natukene langenud, aga siiski neid vahele jääb.*

Minu hinnang probleemile on, et seoses info levikuga ja kõrgemale teadmisele, näiteks nõ USA-stumisega, siis Eesti noored võtavad palju elustiililist üle oma iidolitelt, kes alati kõige eeskujulikumad pole. Eestis on noori, kes rohkem eksperimenteerivad erinevate uimastitega ja uimastite kättesaadavus on tõusnud viimase 10 aasta jooksul tunduvalt, samuti on sellega tarvitamine või proovimine tõusnud. Probleem kui selline on küll tõusnud mingil määral, meil ei ole veel kõige värskemaid uuringuid, need peaksid käesoleva aasta jooksul tulema. Üks uuring on ESPAD uuring, mis 15-16 aastaste kooliõpilaste riskikäitumist näitab. Politsei viib iga aasta, alates eelmisest aastast, läbi uuringut „Riskikäitumise teadlikkuse uuring“, mis natuke teise nurga alt vaatleb probleemi. Hetkel on võib-olla natuke vara järeldusi teha, et mis olukord täpsemalt on, viimased ESPAD uuringud 2007. ja 2011. aastal näitavad, et oleme stabiliseerumas.

### 3.1.2. Problemaatika

Olulisemad probleemid kehtivas Eesti lastekaitse süsteemis jagunevad viieks grupiks. Esimene grupp probleeme on seotud lastekaitse korraldusega. Lastekaitsetöös puuduvad riiklik koordinaator ja selgelt sõnastatud valdkonna prioriteedid. Reeglina ei ole lapse probleemid määratletavad ainult ühe ministeeriumi haldusalasse kuuluvatena, vaid vajavad eri osapoolte koostööd lapse huvide kaitsmiseks. Praeguses süsteemis on valdkondade ülene koostöö nõrk ja vastutus hajunud, ennetustegevus on koordineerimata, seda teevad erinevad täideviijad, osaliselt dubleerivalt. Osapooltel puudub arusaam oma rollist süsteemis. Teine grupp probleeme tuleneb sellest, et lastekaitsetöö kvaliteedi tagamise standardid on ebapiisavad, puuduvad juhised ning järelevalve lastekaitsetöö tegijate üle on puudulik. Järelevalvajatel puuduvad nii järelevalvestandardid kui oskused selle läbiviimiseks. Üle-eestiliste andmebaaside puudumise, ligipääsupiirangute ja kogutavate statistiliste andmete vähese analüüsi tõttu pole võimalik saada terviklikku ülevaadet abivajavatest lastest ja nende aitamisest ega toetada tõenduspõhiseid otsuseid analüüsidega, samuti puudub riigil ülevaade, mille jaoks kuluvad lastekaitsele suunatud ressursid. Kolmas probleemidegrupp seondub lastekaitsetöötajate vähesusega kohalikes omavalitsustes, mille tõttu keskendub praegune süsteem tagajärgedega tegelemisele, mitte ennetusele ja varasele märkamisele. Väiksemates KOVides pole piisavalt ressursi ega taht lastekaitse teenuste arendamiseks ja juurutamiseks, riik pole suunanud piisavalt vahendeid järjepidevaks teenuste arendamiseks. Seetõttu on teenuste pakkumise võimekus ning selle kvaliteet eri piirkondades ebahühtlane. Neljas probleemide grupp on seotud lastekaitsetöö tegijate professionaalsusega. Märkimisväärsel osal lastekaitsetöö tegijatest puudub erialane haridus ja lastekaitsetöötajate professionaalsuse arendamine ei ole järjepidev. See on suures osas projektipõhine, mis seab ohtu nii jätkusuutlikkuse kui süsteemsuse. Hetkel ei ole supervisioon süsteemselt korraldatud, sh pole kõikidel lastekaitse spetsialistidel võimalik supervisiooni saada, välja pole töötatud supervisiooni põhimõtteid jne. Viies probleemide grupp on seotud ühiskondlike hoiakutega: laste arvamusele pööratakse liiga vähe tähelepanu, samuti on madal teadlikkus laste väärkohtlemisest. Liiga vähe lapsi aidatakse tagasi bioloogilisse perekonda, arendamist vajab positiivse vanemluse toetamine. Kuigi inimesed on teadlikud kohustusest, teavitatakse abivajavatest lastest vähe.<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> Lastekaitse seaduse eelnõu mõjude analüüs. Tartu Ülikool, sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE 2013. Lk 4

Sotsiaalministeeriumi laste ja perede osakonnast peaspetsialist Elise Nikonov, kes on olnud uue lastekaitseaduse väljatöötamise juures, kommenteerib 13.04.2015 intervjuul alaealistest narkoprobleemidega õigusrikkujatega seonduvat problemaatikat järgnevalt: *Üks kitsaskoht on andmete puudus, meil ei olegi väga head ülevaadet, mis viiks kokku, milliste õigusrikkumiste taga on millist laadi sügavamad probleemid. Laiemas pildis, seoses kõigi laste poolt toime pandud õigusrikkumistega on praegu probleemiks, et hetkel kehtivas süsteemis pole piisavalt häid võimalusi lapse õigusrikkumisele piisavalt kiiresti ja efektiivselt reageerida – nii, et päriselt ennetada lapse järgmisi õigusrikkumisi ning tegeleda lapse sisuliste abivajadustega. Meil on suur rõhk praegu formaalsel menetlemisel – näiteks on suur rahatrahvide osakaal, mis ei ole miski, mis annaks erilist tulemust. Edaspidi peab tekkima ja ongi tekkimas rohkem võimalusi jätta menetlus alustamata ja hoiatada kõige kergematel juhtumitel. Praegu näiteks kui laps jõuab alaealiste komisjoni, siis see kõik toimub niivõrd palju hiljem pärast tegu, et see reageerimine ei ole enam efektiivne, mõjutamaks lapse enda arusaamist oma süüteo – et ta mõistaks, mida ta valesti tegi. Kui siis alaealiste komisjon määrab lapsele mõjutusvahendiks hoiatuse – siis selline hoiatus oleks olnud oluliselt efektiivsem, kui see oleks määratud kohe teo toimepanemise järel. Samuti need viisid, kuidas lapsega tegeletakse, ning mis tegelikku abi lapsele pakutakse, ei ole nii head, kui nad võiks olla.*

Triin Edovald kommenteeris narkoprobleemidega alaealistest õigusrikkujate problemaatikat ja probleemide lahendamise võimalust järgmiselt: *Sisuliselt on neil vaja samalaadset sekkumist (meedet), mida teistelegi lastele, alaealistele, sõltumata sellest, kas neil on üldse õigusrikkumistega mingit seost, kas nad on õigusrikkujad ilma uimastiprobleemita või on nad kompleksprobleemidega. On vaja adekvaatset nõu hindamissüsteemi, et välja selgitada, mis konkreetsele „kliendile“ on parim lahendus. Meil võib olla miljon meedet, aga me peame suutma selle kuidagi sobitada millegi enama kui kõhutunde pinnalt, just ka ressursi kasutamise seisukohalt. See puudutab kõiki lapsi. Räägitakse väga palju igasugustest kaardistamistest ja hindamistest, et võib-olla tuleks kasutada mingisugust n.ö individualiseeritud package'it, millega oleks võimalik selgeks teha, et mis on selle lapse vajadused, mis on probleemid, milliste lapsi puudutavate aspektidega me saame tööd teha – näiteks kui ei ole ema-isa, siis pereteraapiat ei saa kohaldada, mis siis, et omavalitsuses on see näiteks olemas. Tuleb läbi mõelda, millised võimalikud meetmed üldse on rakendatavad ja mis on tõenäosus tulemuse osas, vaadates nende pikkust jne: hinnata esiteks adekvaatselt missugused on vajadused ja vajadustest lähtuvalt võimaldada mistahes meede, mis lapsel vaja on. Teine pool on see, et on vaja tegelikult teenuseid, mis vastaksid vajadustele; on vaja lai valik potentsiaalseid teenuseid, lai valik spetsialiste, kes oleksid kättesaadavad, et saaks siis*

need vajadused ja teenused kokku viia selle konkreetse „kliendi“ jaoks. See kõlab selliselt nagu see vajaks väga palju ressursi ning see on ka ilmselt tõsi, aga ideaalolukorras midagi sellist võiks toimuda. Praegu ma arvan, et teenuste valik on kitsas; on väga palju publitseeritud teenuseid, ressursi raiskamist on ka - laps käib korraga neljas teraapias ja igas teraapias tehakse põhimõtteliselt sama asja. Küsimus samuti, kas seda teraapiat pakuti talle sellepärast, et tal on seda vaja, viib probleemi lahenduseni või pakuti ainult sellepärast, et see on ainus teenus, mis tema omavalitsuses saadaval on. Ma arvan, et need kaks asja praegu ei kõneta üksteist ja see, et need kaks kokku tuleksid võimalikult kuluefektiivsel moel, on minumeelst see, mille poole peaks püüdlema ning see puudutab samamoodi ka neid õigusrikkujaid, kellel on sisuliselt väga kulukad probleemid maksumaksja seisukohapealt – siin peaks olema eriti ettevaatlik, et see raha oleks õigesti jaotatud.

Üks suur probleem, mis Eestis on – standardiseeritud mõõtevahendeid kui selliseid Eesti keeles ei ole saada, saadavus on väga piiratud. Selliseid ankeete “nimi-vanus-sugu-etniline grupp” jne, professionaali hinnang konkreetsele kliendile mingisuguses skaalas – neid võib ju kõike teha, aga just selliseid standardiseeritud mõõtevahendeid, mis võib-olla isegi sellise kontingendi puhul nõuaksid mingisugust väljaõpet praktikutele, kes neid mõõtevahendeid nõ administreerib, siis selliseid meil on väga vähe. Hindamisprobleem pole ainult selles, et ei ole läbimõeldud, mida teha, vaid küsimus on ikkagi selles, et puuduvad adekvaatsed vahendid, mida praktik võiks kasutada.

Et uimastisõltuvusega õigusrikkujate protsenti vähendada oleks vaja riigi seisukohast katta erinevad ennetustasandid, siinjuures tulevadki eri valdkonnad kokku. Peab mitte ainult taktikaliselt mõtlema, vaid ka strateegiliselt, see on siis juhul kui poliitikud kõrvale jätta, sest nemad rikuvad tavaliselt alati kõik ära. Mis puudutab universaalset esmatasandi ennetustööd selle konkreetse sihtgrupi puhul, siis on vaja uimastiennetust, süüteo ennetust tavapopulatsiooni seas ja on vaja käitumishäirete ennetust tavapopulatsiooni seas, mis saab kõige vähem tähelepanu sellepärast, et kõige raskem on näidata mõju ja raske on näidata, kuhu raha läheb, sest ennetustööst saavad osa ka need inimesed, kellel mitte kunagi mingeid taolisi probleeme ei ole ega tule ning nende suhtes kasutegur puudub. See on selline kaugele vaatav. Lühiajaliselt on vaja tegeleda nendega, kes päriselt uimasteid kasutavad ning sooritavad õigusrikkumisi. See populatsioon on palju-palju kulukam, samas palju-palju väiksem. Ennetustööd tuleks teha selleks, et see populatsioon oleks vähenenud tulevikus, kuid alati jääb mingi grupp, kes mitte kunagi ära ei kao. Nende sekkumised, kes on juba kinnipidamisasutuses, on kõige-kõige kallimad, neid on kõige väiksem tõenäosus aidata, kuid neile on ka midagi vaja. Investeeringute ja pikaajalise seisukoha najalt on kõik kolm vaja ära

katta. Poliitikut huvitab üldjuhul ainult see viimane grupp, sest kui õnnestub seal mõni päästa, siis mõju on hästi suur, seda on näha, nende paranemine on kõige suurem, teaduslikult on siis võimalikud väga head tulemused, nende paranemisruum on kõige suurem ning seetõttu juhtubki see, et nad saavad kõige rohkem tähelepanu. Pikemas perspektiivis tuleks ressursse paigutada vähemprobleemsete populatsioonide peale ja siis jääb see kolmas grupp ka väiksemaks - muidugi juhul, kui teha asju, mis töötavad. Ideaalis võiksid olla kõik ennetustasandid kaetud, kuid praktikas on seda raske teha.

Ain Peil: Viimasel kahel aastal on toimunud väga suured muutused süsteemis. Et kui vaadata nt miinus viis aastat, siis võiks julgelt öelda, et pigem tegelesime tagajärgedega. Suur osa läheb ka praegu tegelikult selleks, kuid selline paradigma muutus on juba toimunud, et me saame aru ja väga paljud saavad õnneks aru, et me peame rohkem ennetama, tegelema rohkem nende noortega, kellel on juba mingid riskitunnused. Midagi me teeme igal tasandil nüüdseks juba. Probleemiks on see, et meil ei ole ennetussüsteemne, see pole väga hästi koordineeritud, on väga palju projektipõhist lähenemist, üsna palju on seda tüüpi sekkumisi, mis tulevad kui inimese hea-tegemise subjektiivsest soovist, mis ei tugine teaduskirjandusele ega pole tõenduspõhine. Projektipõhisus peaks minema rohkem üle riigipõhisele süsteemile, siis see oleks samm edasi. Liikuda on palju, kuid sammud sinnapoole tehtud. Sekkumised on igal tasandil, kuid arenguruumi on.

Tõenduspõhiste<sup>162</sup> ja kulutulussate sekkumiste<sup>163</sup> kasutamine on seni olnud harukordne. Eestis ei kasutata reeglina erinevate teenuste ja programmide rakendamisel tõenduspõhist poliitikat. Arenenud sotsiaalsektoriga Euroopa riikides on jõutud arusaamisele, et avalikud sekkumised peavad rahuldama isikute vajadusi parimal võimalikul moel ja erinevate avalike teenuste arendamisel tuleb toetuda kõrgekvaliteetsetele empiirilistele uurimustele. Samuti tuleb jälgida, et sekkumised vastaksid abivajaja vajadusele ning oleksid kättesaadavad ja efektiivsed.<sup>164</sup> Riiklik järelevalve laste õiguste kaitse ja laste hoolekande teenuste üle ei ole tõhus. Tähtis osa lastekaitse korraldamise ja laste hoolekande teenuste kvaliteedi tagamise

---

<sup>162</sup> Tõenduspõhine praktika sisaldab endas olemasoleva kõrgeima kvaliteediga teadusliku uurimistöö kasutamist tulemusrikkama ja õigustatud avaliku poliitika soodustamiseks.

<sup>163</sup> Sekkumine kätkeb endas erinevaid tegevusi (sh teenused, toetused ja muu abi), mille eesmärk on inimeste vajaduste rahuldamine ning heaolu suurendamine. Kulutulussate sekkumiste rakendamisega peab kaasnema positiivne investeringutasuvus (*return on investments*).

<sup>164</sup> Laste ja perede arengukava 2012-2020. Sotsiaalministeerium 2011



juures on järelevalvel. Hoolekandekontseptsiooni<sup>165</sup> järgi on teenuste kvaliteedi kontrolli ja järelevalve süsteemi eesmärk kasutajate rahulolu tagamine ning optimaalseim inim- ja finantsressursside kasutamine teenuste osutamisel. Praegu ei suudeta tagada pidevat järelevalvet lasteasutusse paigutatud lastele osutatavate teenuste kvaliteedi üle ning kohaliku omavalitsuse üksuste poolt lapse elu korraldamisel tehtavate otsuste üle kontroll praktiliselt puudub.<sup>166</sup>

### 3.1.3. Arengud

Praegune ajajärk on alaealistega seotud kriminaalpoliitikas väga huvitav, sest on toimunud ja toimumas mitmeid arenguid. Politsei on hakanud rohkem tähelepanu pöörama alaealistest õigusrikkujate suunamisele ja toetamisele. Valitsus kinnitas hiljuti kuritegevusevastased prioriteedid, mis puudutab ka otseselt alaealistega seotud narkokuritegevust. Kooskõlastati lastekaitseaduse eelnõu, mis toob endaga kaasa põhjalikke muudatusi ja restruktureerimise lastekaitse süsteemis.

*Jako Salla: Viimase aja kõige suurem areng on ilmselt see, et valitsus kinnitas viimased kuritegevusevastased prioriteedid. Seal on ühe asjana märgitud ka alaealistega seotud narkokuritegevus, mille mõte oli see, et riik pööraks siis kõige rohkem tähelepanu nendele inimestele, kes müüvad alaealistele narkootikume ning eriti sihiga saada kätte neid, kes seda pahatahtlikult teevad. See on üks viimase aja kõige suuremaid politsei praktikat määratlev prioriteet. Negatiivne pool sellel on aga, et kui me püüame neid, kes alaealistele müüvad, siis me sisuliselt püüame ka teisi alaealisi. Kes müüvad alaealistele on üldiselt ka ise noored. Alaealistest ostjaid karistades me suurendame seda võrku, et rohkem alaealisi jääb vahele ja see nõ tekitab kahju on suurem. See ei pruugi seda probleemi tervikuna lahendada.*

*Elise Nikonov: Praegu on mitmeid olulisi arenguid korraga toimumas, mis seda sihtrühma mõjutavad. Üheks arenguks on uue lastekaitseaduse vastuvõtmine, mis jõustub järgmisest aastast, ning sellega seonduvad lastekaitse süsteemi arendamisega seotud tegevused. Nende laste puhul, kes panevad toime süütegusid, on meil oluline keskenduda just sellele, et mis seal*

---

<sup>165</sup> Hoolekande kontseptsioon. Sotsiaalministeerium 2004. Kättesaadav internetist:

[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/Sotsiaalhoolekanne/hoolekande\\_kontseptsioon.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/Sotsiaalhoolekanne/hoolekande_kontseptsioon.pdf)

<sup>166</sup> Seletuskiri lastekaitseaduse (2016) eelnõu juurde. Lk 5

süüteo taga on (pereprobleemid, lapse enda vaimse tervisega seotud probleemid). Mida tõsisem juhtum, seda tõenäolisemalt need probleemid seal taga on ja nendega tegelemisel hakkavad loodetavasti kogu lastekaitse süsteemi arengud, mis on toimumas, olulist rolli mängima ka lõpuks tagajärgede ehk süütegude vähendamisel. Need arengud, mis on lastekaitse süsteemiga seoses toimumas, on siis eelkõige see, et on juba sel aastal loodud uus riiklik lastekaitse rakendusüksus, sotsiaalkindlustusameti ühe osakonnana ja siis selle rolliks saab olema alates 2016. aastast (autori märkus: jõustuva uue seaduse alusel) ja tegelikult juba praegu vähehaaval, kohalike omavalitsuste ja lastekaitse töötajate toetamine, nende oskuste arendamine keerulisemates juhtumites nõustamiseks, et kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja leiaks sobiva lahenduse iga juhtumi puhul. Ning seal on mitmed erinevad seonduvad osad veel, nagu lastekaitsetöötajate koolitamine, erinevate töövahendite loomine ja vähehaaval ka siis teenuste arendamine, mida nendele lastele pakkuda. Lisaks lastekaitse süsteemi arendamisele on üheks oluliseks arenduseks taastava õiguse (ehk restorative justice) põhimõtteid järgivate sekkumiste arendamine. Lisaks sellele, et tuleb tegeleda lapse sügavama abivajadusega (seda siis lastekaitse süsteemi juhtimisel ja koostöös tervise- ja haridusvaldkonnaga), tuleb ka reageerida tema teole – et laps ise mõistaks, mis ta on valesi teinud, ja et ohver ka tunneks, et tegu saab kuidagi hüvitatud. Mitte ainult rahaliselt, vaid et ka ohvri ja süüteo toime pannud lapse vahel toimuks lisaks sisuliselt teineteise mõistmine ja ohver samuti mõistaks, et asjaga tegeletakse, ja et tehakse parim võimalik, et enam edaspidi midagi sarnast ei juhtuks. Sellist laadi sekkumised, taastava õiguse põhimõtete järgimine on väga tulemuslik, ning õnneks on see mõistmine, et me selles suunas peaks liikuma, kõigis teemaga kokku puutuvates ministriumides selgelt olemas.

Pille Luiga: Viimastel aastatel on rohkem tähelepanu pööratud narkosõitlaste ravivõimaluste ülevaatamisele. Politsei poole pealt oleme näinud lisavaeva, et tabatud rikkujatele leida suunamise või toetamise võimalusi (alaealiste puhul pilootprojekt Puhas tulevik, kus narkosüüteoaga noor võetakse partnerite poolt eraldi tähelepanu alla, lisaks tugiisikute projekt arestimajades, kus sinna toodud arestialustele, kes on seal narkosüüteo eest või süüteo eest mis on toime pandud narkojoobes pakutakse tugiisikut, kes veenaks teda ravile minema jne).

### 3.1.4. Ideed

Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüsis (PwC 2013) leiti ning osasid ideid juba riigitasemel ka planeeritakse ja rakendatakse, et:

- Lastekaitse valdkonna koordineerituse ning efektiivsuse tagamiseks oleks vajalik määrata valdkonnaülene koordineerija ja rakendaja, korrastada riigi juhtimistasandite ülesanded ning arendada koostööd eri osapoolte vahel;
- Kohalikud omavalitsused kannavad lastekaitsetöö teostamise põhiraskust, mistõttu nende vastavat võimekust tuleb eesmärgipäraselt ja järjepidevalt toetada ning edasi arendada;
- Lastekaitse on valdkondadeülene, mistõttu on laste heaolu tagamiseks vaja tõsta kõikide lastekaitse valdkonna osapoolte professionaalsust (kvalifikatsiooni, kompetentsi) ja sekkumistegevuse kvaliteeti;
- Lastekaitse töö- ning teenuste kvaliteedi tagamiseks on vaja välja arendada toimiv järelevalve süsteem;
- Tuleb täiendada lastekaitse valdkonna statistiliste andmete kogumise põhimõtteid, luua isikupõhine andmebaas ning parandada andmebaaside integratsiooni, et laste heaolu näitajaid eesmärgistada ja nende muutumist jälgida;
- Eelnimetatud lastekaitse tulemuslikkust tõstvad tegevused nõuavad täiendavaid investeeringuid;
- Korralduslikemuudatuste toimimise tagamiseks tuleb lastekaitset rahastada stabiilselt ning eesmärgistatult nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil.<sup>167</sup>

Triin Edovald, kellel on üle kümne aasta kogemust alaealiste õigusrikkujate valdkonnas, viis läbi 2005. aastal kriminaalpoliitilise uuringu, kus andis ülevaate alaealiste kuritegevuse vähendamise strateegiatest ja programmidest maailmas, tegi mh järgnevad ettepanekud tõendusjuhise kuriteoennetuse arendamiseks:

- Võtta kasutusele riskide hindamise instrumendid, et teha vahet rasketel ja vägivaldsetel ning neil õigusrikkujatel, kellest ei saa kunagi kroonilisi kurjategijad. See võimaldab ressursse sihipärasemalt kasutada, rakendades sekkumisi ja sanktsioone eelkõige potentsiaalsetele kroonilistele kurjategijatele.

---

<sup>167</sup> Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs. Lõpparuanne. Sotsiaalministeeriumi tellimusel AS PricewaterhouseCoopers Advisors. 2013. Lk 8

- Lõpetada ebaefektiivsete praktikate ja programmide rahastamine ja elluviimine.
- Suunata tähelepanu soospetsiifilistele programmidele alaealiste õigusrikkumiste ennetamisel ja vähendamisel. (Ehkki tüdrukute delinkventne käitumine on üldjoontes sarnane poiste omaga ja sekkumistel on sarnane mõju, on teatud programme kasulik rakendada tüdrukutele, nt vanemlustreeningud teismelistele vallasemadele, reproduktiivtervisealased programmid seksuaalselt aktiivsetele teismeliste tüdrukutele jmt.)
- Hinnata olemasolevaid praktikaid ja rakendatavaid sekkumisi eksperimentaaluuringutega ning vaadelda nende mõju tõenduspõhise praktika kontekstis. Samuti on otstarbekas viia läbi eri praktikate ja sekkumiste tasuvusanalüüs.
- Toetada ja edendada esmast ennetust kuriteoennetuses.
- Parandada lastele ja peredele teenuseid pakkuvate institutsioonide ja organisatsioonide integreeritust ja koostööd.
- Välja töötada laiaulatuslikku strateegiat kätkev riiklik tegevuskava alaealiste õigusrikkumiste vähendamiseks, mis haarab eri ennetustasandeid.

Et kuriteoennetus oleks tõhus ja saaks rakendada laiaulatuslikku strateegiat delinkventse ja kuritegeliku käitumise ennetamiseks ja vähendamiseks, on vaja poliitilist tugiraamistikku. Selle raamistiku loob kuriteoennetust ellu viivate institutsioonide jaoks riiklik tegevuskava. Eesti on praeguseks ajaks koostanud riikliku tegevuskava nn valge raamatu näol.

Üheks võimaluseks on lisaks rakendada (kohandada) USA-s välja töötatud rasketele, vägivaldsetele ja kroonilistele alaealistele õigusrikkujatele mõeldud laiaulatuslik strateegia, mis haarab eri ennetustasandeid ning koosneb delinkventsuse ennetamisest ja astmelistest sanktsioonidest. Iga maa laiaulatuslik kuriteoennetuse strateegia peaks põhinema mõjusatel lähenemistel ja sekkumisprogrammidel. Tõenduspõhised kriminaalpoliitilised otsused eeldavad nii teadlaste, praktikute kui ka otsustajate tõhusat koostööd, mis loob soodsa pinnase riiklike ja kohalike poliitiliste tegevusplaanide muutmiseks ja mõjusa praktika kujundamiseks.<sup>168</sup>

Justiitsüsteemi puudutav on USA riikliku strateegia üks osa, kus USA võttis kasutusele alaealistele spetsialiseerunud uimastikohtud. Siiski arvab Triin Edovald USA-s kasutatavatest spetsialiseeritud alaealiste uimastikohtutest (*Juvenile Drug Courts*), mis on andnud USA-s

---

<sup>168</sup> Edovald, T. Lk 47

paremaid tulemusi korduvrikkumiste ennetamisel, et Eestis teatud kohandustega spetsialiseerumine või alaealiste uimastitega seotud õigusrikkujatega tegelemise jaoks eraldi üksuse (institutsiooni või grupi) loomine Eesti kontekstis mõttekas ei oleks, kuid möönab, et küsimus on hea: *Mu isiklik seisukoht, ma ei tea kui poliitika keskne see küll on, et mida rohkem on erinevaid struktuuriüksusi, seda rohkem kulub raha ja muud ressursi neile. Õigustamaks uue struktuuri loomist, uue üksuse loomist, peaks selleks olema kriitiline mass alaealisi õigusrikkujaid, kellel on uimastiprobleemid. Arvestades, et kogu Eesti suurus on enam vähem nagu Inglismaal kohalik omavalitsus, siis ma ei ole kindel, kas meie proportsioonides saaks see olla õigustatud, kas meil tõesti oleks seda vaja. Ma ei ole kindel, kas ressursi seisukohalt on selline asi õigustatud, arvestades palju meil neid uimastiprobleemidega õigusrikkujaid võiks olla ja kui palju neid tulevikus oleks lapse sünni prognoosi alusel. Võib-olla on neid praegu palju, kuid 6 aasta pärast ei ole enam lapsi selles vanuses nii palju ja „klientuur“ väheneb. Selles osas tundub, et see ei ole õigustatud, kuid see on lihtsalt minu isiklik arvamus.*

Intervjuudes tuuakse ideeliselt välja, et alaealistega seotud menetluste tähtaegasid tuleks lühendada ehk lühema aja jooksul saata kriminaalasjad kohtusse ja väärtegade puhul peaks lapsega koheselt läbi viima vestluse, et ta saaks aru, mida ta valesti on teinud ning seejärel näiteks hoiatuse tegema. Tuleks vaadata üle riigi pildis ennetustöö ning sellesse panustamise osakaalud. Arvestades probleemi ulatust, tuleb kaasata märkimisväärselt rohkem partnereid, seal hulgas peaks senisest olulisema rolli saama kool.

Ain Peil: *Seoses uimastiprobleemiga alaealistest õigusrikkujatega meetmete kasutusele võtmisega tuleb kindlasti vähemalt kaheks õigusrikkujad jaotada – esiteks need, kes eksperimenteerivad, proovivad ja mingigi näitaja ei ütle, et selle käitumise taga oleks kujunev sõltuvus. Nemad tõenäoliselt ei vaja süvendatud sekkumist, vaid piisab mõnest taastava õiguse lähenemisest. Siis on teine pool, kellel on selle käitumise taga mingi vajadus, appikarje. Seda tüüpi rikkujate kaardistus on väga oluline just politsei poolt. Kui minevikus on väga palju kõiki ühte patta pandud, siis kindlasti juba praegu ja tulevikus liigutakse sinna poole, et märgata selle inimese taga seda vajadust. Me teame, et uimastitarvitamine väga paljudel juhtudel pole alaealise enda valik, vaid see on tagajärg mõnele teisele probleemile – olgu see siis vaimsetervise, pere- või akadeemilise mahajäämusega seotud probleemid, kus on siis väga paljude tegurite koosmõju, kui mingit juhtumit üldse vaadata, siis seal lähevad need sekkumised ilmselt lahku.*

Elise Nikonov sõltuvusprobleemidega alaealistest õigusrikkujatest: *Uimastisõltuvuse taga on tihti veel kaugemad põhjused, mis on seotud perekonna ja lapse enda vaimse tervisega. Üks programm, mis muuhulgas ka uimasti tarvitamise probleemidega lapsi saab hästi aidata, on käesolevast aastast alates rakendatav tõenduspõhine mitmedimensioonilise pereteraapia programm (MDFD). Teine suurem meede, mis veel olemas on, on rehabilitatsiooniteenus, millele ka praegu alaealiste komisjonid lapsi suunavad. Selle teenuse arendamisega me oleme ka tegelemas, et tagada ühtlaselt kõrget kvaliteeti ja kättesaadavust. Ja üks meede veel, mis puudutab võib-olla rohkem uimasteid tarbivaid lapsi, on ka nõ kinnised asutused, sõltuvusprobleem võib olla selline, mis vajab rohkem täiesti enda keskkonnast eraldamist või sellist võimalust, et tagasilangemine oleks väiksem, et ka selles osas oleme kavandamas, et paremini seadustada seda, mis juhul võiks lapsele olla mõeldav selline kinnine asutus ja kuidas see täpsemalt toimima peaks ja et ta peaks olema võrreldes praeguste nende asutustega pigem lühiajalisem ja intensiivsem, ning kindlasti rakendatav ainult äärmuslikel juhtudel, kui miski muu ei aita.*

Pille Luiga: *Alaealistega seotud menetluste osas plaanitakse erinevaid seaduse muudatusi. Jutuks on olnud näiteks tähtaegade lühendamine ehk lühema aja jooksul kriminaalasjade kohtusse saatmine. Üle vaadatakse ka riigi pildis ennetustöö ning sellesse panustamise osakaalud. Arvestades probleemi ulatust, tuleb sinna kaasata märkimisväärselt rohkem partnereid sh peetakse läbirääkimisi, et koolid panustaksid antud teemasse rohkem.*

Ain Peil: *Mõnda aega on ka Euroopas küsimus olnud üleval, et milline peaks olema politsei roll. Politsei pole vaid see, kes karistab, kui on vaja aidata, siis ta aitab. Suund kuhu poole aga liigutakse on see, et igal ühel on oma vastutus – igal inimesel, igal kodanikul on oma roll ühiskonnas. Oluline on, et me ei vaataks noori nagu massi, vaid iga noor ja tema probleemid on erinevad. Sellisele individualiseeritud lähenemisele on rohkem pigem liigutud viimasel ajal, Euroopa tasandil on see teadlikkus olemas, kuid riikidel läheb aega kohanemiseks.*

### **3.2. Hinnangud uue regulatsiooni kohta**

Haridus- ja Teadusministeerium (*edaspidi nimetatud ka: HTM*) saatis 2012. aastal kooskõlastamisele ning avalikule arutelule alaealise õigusrikkuja kohtlemise (*edaspidi nimetatud ka: AÕK*) regulatsiooni eelnõu väljatöötamiskavatsuse. Uus seadus oli kavandatud muutma alaealise õigusrikkuja kohtlemise süsteemi tervikuna. Eelnõu aga sellisena läbi ei läinud. Eelnõu väljatöötamiskavatsuse lisas 1 leitakse, et on puudujäägid alaealise

õigusrikkuja kohtlemise süsteemi korralduses, rikkumiskäitumise varases märkamises ja korduvrikkumiste ennetamises ning õigusrikkumise juhtumite menetluse ja mõjutusvahendite kohaldamise protseduurid ei ole piisavalt selged. Täpsemalt siis alaealise õigusrikkuja kohtlemise põhimõtted ja eesmärgid ei ole määratletud ega sätestatud määral, mis oleks vajalik töö tõhusaks korraldamiseks ning kaalutusotsuse tegemiseks; kehtivas süsteemis on risk noorte õiguste ja huvide eiramiseks ja nende käitumise ülekriminaliseerimiseks. Samuti ei ole määratletud laste ja noorte rikkumiskäitumist märkama kohustatud täiskasvanute ring; tõendatult ennetusliku mõjuga ja vastutuse kasvatamisele suunatud mõjutusvahendite kättesaadavus, kvaliteet ning mõju hindamine toimub pigem juhuslikult kui koordineeritult ning on regiooniti ebahütlane. Meetmed huvide konflikti vältimiseks juhtumite menetlemisel ja mõjutusvahendite kohaldamisel ei ole määratletud lapse huvidest lähtudes; meetmed ja põhimõtted mõjutusvahendite kohaldamise mõjususe hindamiseks ei ole sätestatud; puuduvad meetmed alaealiste õigusrikkujate ühiskonda lõimimise soodustamiseks, sh erikoolist koju naasvatele noortele ei pakuta terviklikku jätkutuge. Seda väljatöötamiskavatsust aga ei kooskõlastatud, Elise Nikonov (Sotsiaalministeerium) kommenteeris põhjust järgnevalt: *Üks põhiline põhjus oli see, et see ei olnud piisavalt seotud samal ajal välja töötatava uue lastekaitseadusega Selle eelnõuga sooviti ehitada üles natuke nagu eraldiseisev, eraldi süsteem nendele lastele, kes on pannud õigusrikkumisi toime, arvestamata seda, et nad on enamasti abivajavad lapsed – ehk siis tehti natuke nagu dubleeriv süsteem. Samal ajal selles väljatöötamiskavatsuses ja eelnõus oli ka palju positiivset, mida oleme ka saanud praegu uute lahenduste väljatöötamisel arvestada. Nüüd oleme jõudnud selleni, et parim variant on mitte ehitada sellist eraldi süsteemi õigusrikkumisi toimepannud lastele üles, vaid pigem töötada välja variandid, et laps saaks kohest riiklikku teopõhist sekkumist, ning kui tal on juba sügavam abivajadus, siis tegeleks temaga lastekaitse süsteem, ja seda samamoodi, kui teiste abivajavate lastega. Siin tuleb samas selgelt eristada, et lastekaitse süsteemile, kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötajale, me ei paneks kindlasti ülesandeks lapse teoga tegeleda ja teoga seoses karistust määrata, lepitust läbi viia vms – need ülesanded peavad jääma riigi tasandile. Kuigi paljudes riikides on ka eraldi rõhuasetus sellistel “juvenile justice” süsteemidel, siis arvestades ka meie riigi väiksust ja kui vähe neid lapsi tegelikult on, siis see ei ole miski, mis oleks otstarbekas luua, see oleks dubleeriv.*

Jako Salla: *Alaealise õigusrikkuja kohtlemise (AÕK) regulatsiooni eelnõu väljatöötamiskavatsust Justiitsministeerium ei jõudnudki arutada, ilmselt oleks Justiitsministeerium samuti mittekooskõlastanud seda. See jäi võib-olla natuke liiga vähe*

*läbimõelduks, praktilisi küsimusi tekkis sellest palju, jooksis ummikusse lihtsalt. Probleemiks oli ka see, et sotsiaal- ja haridusministeerium omavahel selles protsessis väga ei suhelnud.*

Selge on aga see, et uut regulatsiooni vaja on. Kehtiva lastekaitseaduse normitehniline vananemine on üheks peamiseks õigusliku regulatsiooniga seotud probleemiks. Kehtivas seaduses kasutatakse mõisteid, mis on ajas muutunud ja ei ühti enam muudes õigusaktides kasutatavate mõistetega. See muudab keeruliseks seadusest arusaamise ja selle kui üldakti rakendamise. Samuti ei anna seaduses kasutusel olevad mõisted edasi põhimõtteid, mis on vajalikud kaasaegseks lapse heaolu tagamiseks.<sup>169</sup> Uue lastekaitseaduse eelnõu on kooskõlastatud ning ootab jõustumist. Intervjueeritavad on üldiselt kõik seisukohal, et uus lastekaitseadus on teoorias kindlasti tõhusam, kuid seaduse rakendamise juures on vaja veel palju tööd teha, näiteks ekspordikoolitusi jne.

Uue lastekaitseadusega on eesmärgiks lapse õiguste kaitse ja heaolu tagamise põhimõtete sätestamine ning nende põhimõtete elluviimiseks selgete kohustuste, vastutusala ja järelevalve kirjeldamine. Oluliselt täpsustatakse abivajavast lapsest teavitamise ja teavitusega edasi tegelemise menetlust, tagamaks, et iga juhtum saaks kiireima ja adekvaatseima lahenduse.<sup>170</sup> Struktuurilistest muutustest siinkohal 3.3. peatükis.

### **3.2.1. Uue lastekaitseaduse jõustumine**

Uue lastekaitseaduse jõustumise ajaks on praeguse seisuga Riigi Teatajas märgitud 01.01.2016. Siiski, kuna tuleb välja, et lastekaitse süsteemis tehtavad muudatused on nii fundamentaalsed ning hõlmavad endas ka erinevaid struktuuriüksusi ning õigusrikkumiste menetluslike muudatusi, siis pole jõustumisaeg päris kindel veel.

Elise Nikonov arvab, et kõik muudatused on tõenäoliselt valmis jõustuma 2017. aastat: *Hetkel on Sotsiaalministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Siseministeeriumi ja Haridus- ja Teadusministeeriumi, ning teiste partnerite koostöös koostamisel väljatöötamiskavatsus, millega näeme ette olulised muudatused õigusrikkumisi toime pannud lastega tegelemises – et õigusrikkumisi toime pannud abivajavad lapsed saaks abi lastekaitse süsteemi kaudu, ning et tegudele reageeritaks taastava õiguse põhimõtteid järgides. Hetkel on kavandamisel, et kogu see muudatuste pakett valmiks käesoleval aastal ning saaks jõustuda 2017. aastast.*

---

<sup>169</sup> Seletuskiri lastekaitseaduse (2016) eelnõu juurde. Lk 4

<sup>170</sup> *Opt. cit.* Lk 7



Jako Salla: *Praegu on veel vara ehk kommenteerida, kuna pole selge, milline see kogu protsess selle seaduse alusel hakkab välja nägema ning ei ole veel ka ühtset süsteemilahendust kokkulepitud, sest see ei puuduta ainult alaealiste mõjutusvahendite süsteemi, vaid ka kogu politseisüsteem, prokuratuur ja menetlusseadustik peaks samuti muutuma koos sellega. See, kas uus lastekaitseadus hakkab kehtima 2016. aastal sõltub lõpuks sellest, et kui suurelt seda tehakse. Kui otsustatakse vaid mingi osa sellest teha, siis tõenäoliselt jõutakse. Et jah, komisjonid kaotatakse ära ja vastutus antakse üle KOV-idele. Aga kui tahetakse tervikuna seda teha, siis ilmselgelt inimeste koolitamisi ja õppetöö vormide väljatöötamisi, mis politseis ja prokuratuuris peaksid tulema, kindlasti ei jõuta selleks ajaks.*

### **3.3. Hinnangud lastekaitse süsteemi struktuursetele muudatustele**

Kohaliku omavalitsuse üksuse tasandi ebahütlane haldussuutlikkus, lastekaitsetöötajate vähesus ja nende ebapiisav professionaalsus seavad piirid kohaliku omavalitsuse üksustes last ja perekonda efektiivselt toetavate meetmete väljaarendamiseks. Väiksematel omavalitsusüksustel puudub motivatsioon teenuseid ise arendada, lahendamist vajavate juhtumite arv omavalitsuses on väike ja kulu ühe juhtumi kohta suhteliselt suur. Enamasti puuduvad omavalitsuste vahel koostöötraditsioonid ühiste regionaalsete teenuste rakendamiseks. Teenuste kättesaadavus ja kvaliteet on ebapiisavad ning kompetentseid teenuseosutajaid napib nii kohalikul tasandil kui riigis tervikuna. Erinevate haldustasandite ja valdkondade vahelise sidususe puudumine laste ja peredega tehtavas töös ei võimalda tõhusalt probleeme ennetada ega neid komplekselt lahendada. Lastekaitsealase tegevuse vastutus on koondunud sotsiaalhoolekande valdkonda, samas puudub hoolekandevaldkonnas võimekus multidistsiplinaarsete probleemide efektiivselt lahendamiseks – puudub toimiv riiklik laste õiguste kaitset koordineeriv ja tegev rakendusasutus. Praegu praktikas kasutusel olevad rahastamiseskeemid ei toeta valdkondade ja haldustasandite ülest poliitikakujundamist. Selgete järelevalve menetlusprotseduuride ja teenuste kvaliteedinõuete puudumine takistab lapse õiguste tagamist (seda eriti asendushooldusel viibivate laste puhul) ja lapsesõbralike teenuste arendamist.<sup>171</sup>

Uus lastekaitseadus toob endaga kaasa palju muudatusi lastekaitse süsteemis ning annab nii mõneleki valdkonnale uued rollid. Oluline on, et lapse õigused on tagatud ning loodud on

---

<sup>171</sup> *Opt. cit.* Lk 6

toimiv lastekaitse süsteem, et väärtustada ühiskonnas iga last ning tema arengut ja heaolu toetavat turvalist keskkonda. Konkreetne ettevõtmine on nii laiaulatuslik, et praegu on veel keeruline hoomata kogu struktuurilisi muudatusi, mis tulema peaksid. Luuakse lastekaitse riiklik organisatsioon ehk üksus, mis lisaks maavalitsuste praeguste lastekaitse valdkonna ülesannete ülevõtmisele saaks ka täiendavaid kohustusi. Järgnevalt intervjuueeritavate kommentaare restruktureerimisest ja rollidest.

*Pille Luiga: Politseilt eeldatakse muude tegevuste seas ka rohkem panustamist lapse abivajaduse hindamisse ning alaealiste karistamise asemel alternatiivmeetodite kasutamist ehk taastava õiguse põhimõtete rakendamist (hoiatus, lepitus jt). See eeldab põhjalikku seaduseloome ülevaatamist, paljude paragrahvide dekriminaliseerimist või alternatiivsete võimaluste sisse toomist. Samuti tekib küsimus, et kui alaealiste tubaka või alkoholi tarvitamine muutub mittekarihtatavaks, siis kes on partnerid, kes selle ära hoidmisse panustama hakkavad? Seeläbi ei ole minu jaoks põhiküsimus ühest süsteemist loobumises vaid selles, et mida pakutakse asemele ja kas see on piisav, et probleemiga tegeleda ulatuses, mis tõesti inimeste heaolu ja turvalisust suurendab.*

*Jako Salla: Alaealiste komisjonid tõenäoliselt kaovad ära aasta-paari jooksul. Siin on kaks suunda, et osadele asjadele peab kohe reageerima politsei, kes hoiatab siis. Kui muidu oli nii, et laps teeb mingi õigusvastase teo, siis kõige pealt satub ta politseisse, siis prokuratuuri ja siis alaealiste komisjoni, mitme kuu möödudes lõpuks komisjon teeb hoiatuse. Selle hoiatuse võiks põhimõtteliselt politsei kohe teha. Teine pool on lastekaitse, kes hakkab selle lapsega tegelema. Iga KOV tegeleb siiski nende haldusalasse jäävate lastega ja omab vastutust. Kui on tegemist üle 14-aastase alaealisega, kes on näiteks vahendanud või müüinud narkootikume, siis ega nad enamasti alaealiste komisjoni ei jõua ning toimub kohus – seega neid see komisjonide kadumine otseselt ei mõjuta.*

*Elise Nikonov alaealiste komisjonide kadumisest: 2014. aasta oktoobris võttis valitsus vastu memorandum, millega otsustati suund, et alaealiste õigusrikkujate valdkond peaks pigem liikuma sotsiaalministeeriumi valitsemisalasse haridus- ja teadusministeeriumist, kus ta on praegu olnud, ning ta peaks saama integreeritud lastekaitse süsteemiga või saama lastekaitse süsteemi osaks. Sellest ajast saadik, ehk siis eelmise aasta sügisest, oleme sotsiaalministeeriumis tegelema selle teemaga ja vaadanud teiste riikide praktikaid, vaadanud Eesti olukorda, millised võiks lahendused siis olla. Samaaegselt on just laste õigusrikkumiste teemadele keskendunud ka justiits- ja siseministeerium, kes on põhjalikumalt uurimas just senist menetluspraktikat laste väärteo- ja kuriteoasjades. Sellest, et alaealiste*

komisjonidega praeguses olukorras on probleeme, on juba palju aastaid olnud väga palju juttu ning on tehtud erinevaid uuringuid, mis on seda näidanud, kaasa arvatud siis riigikontrolli audit näiteks. Nüüd sel aastal on toimunud kaks juhtkomitee koosolekut, kus on osalenud kõigi erinevate seotud ministriumite esindajad ja lisaks veel vabaihendused, kes on selle teemaga rohkem seotud. Hetkeseisuga on ka valminud esimene versioon väljatöötamiskavatsusest, mis näeb ette, et efektiivseim ja parim lapse õigusrikkumistele reageerimise süsteem ei peaks sisaldama sellist vaheastet, nagu alaealiste komisjonid praegu on. Pigem peaks lapse asi kas saama kiire lahenduse juba politsei poolt, või peaks talle pakkuma taastava õiguse põhimõtteid järgivaid sekkumisi, nt lepitust (mida ka praegu alaealiste komisjonid ei tee, ning nende formaat selleks ei sobigi), ning kui laps on abivajav laps (näiteks on teo taga pereprobleemid), peab temaga tegelema lastekaitse süsteem vastavalt uues lastekaitse seaduses sätestatule. Hetkel ei ole tugevaid argumente selle poolt, et niisugune alaealiste komisjonide formaat peaks jätkuma. Pigem peame panema oma jõupingutused ja ressursid sellesse, et lastekaitse süsteem saaks tegeleda tõhusamalt lapse abivajadusega, sest see on see, mis tegelikult ka lõpuks süütegude toimepanemist kõige rohkem mõjutab; ja lisaks sellele samuti muidugi teopõhiste taastava õiguse põhimõtteid järgivate sekkumiste arendamine, mis on vajalikud nii ohvri kui lapse enda seisukohalt. Mõlemat sorti tegelemist – nii abivajava lapsega kui ka teopõhine tegelemine taastava õiguse põhimõtteid järgides – tuleb rakendada nii 14+ laste puhul, kui ka alla 14-aastaste laste juhtumitel.

Ain Peil: Ametlikku infot minul praegu ei ole, kas alaealiste komisjonid ära kaovad, kõik need protsessid alles käivad, kuid võimalik on, et need kaovad ära. Üks võimalus on, et nende rolli võtab üle lastekaitse, see jääb juba sotsiaalministeeriumi vastutusalasse. Teemaatika on nii lai – siia on kaasatud koolid, ministriumid, KOV, lastekaitse – ning igal ühel on oma roll. Praegu töö käibki mitme ministriumi koostöös. Tegelikult need rollid on enam-vähem kõik paigas ning kõik tajuvad oma rolli ning seal on vaja lihtsalt veel metoodiliselt asi läbimõelda. Kas KOV-i tuleb lastekaitse süsteemi mingi eraldi struktuuriüksus, kes täpselt ja kuidas alaealisega seal tegelema hakkab, veel ei tea, natuke vara veel.

Üldiselt, kui nüüd Euroopa tasandil vaadata, et kuhu poole liigutakse, siis on märgatud, et karistamine ja vangistamine alati ei toimi, ei täida oma eesmärki ning on vaja rohkem taastada neid kahjusid, mis on tekkinud erinevate õigusrikkumiste tulemusel.

Triin Edovald alaealiste komisjonide kadumisest: Ma arvan, et see saab teoks. Kui ma eksi, siis eelnõu rakendusplaani kirjutatakse praegu ministriumis. Kas uus lahendus on parem,

*on mõnes mõttes praegu raske öelda, sest me päris täpselt ei tea, mis sinna asemele tuleb. Sellisel kujul nagu alaealiste komisjonid hetkel olid, nad said oma funktsiooni väga piiratud kujul täita. See pole isegi etteheide sinna komisjonidesse kuuluvatele inimestele, vaid küsimus on selle ülesehituses, et see on ikkagi omavalitsuse keskne, ressursid on niivõrd piiratud, koordineeritus jääb liiga kohalikule tasandile. Et kui nüüd see uus süsteem, ma ei ole kindel, milline see täpsemalt lõpuks tuleb, aga lastekaitse süsteemi arendamise eesmärgiks on luua maakondlikud keskused, kus spetsialistid saaksid siis nõu eri valdade või ütleme laiemalt oma tööd koordineerida, et kui nüüd see funktsioon läheks nende keskuste juurde, siis ehk see koordineeritus paraneb. Üks asi on see, et kui nende keskustega on võimalik tuua tõenduspõhiseid programme ja sekkumisi „kliendile“ lähemale, siis suurepärane; aga teine asi on see, et sellega tuleb kaasa ka ligipääs enamatele ressursidele. Kui näiteks minu vallal ei ole psühholoogi, aga teises vallas on, siis võimalik koordineerida, et see sama psühholoog käib näiteks ringi vms. Et kui sellega käib kaasa selline infrastruktuuriline muutus positiivsemas suunas, siis ma arvan, et see on hea. Aga eks näis.*

Ühe olulise mehhanismina sotsiaalkindlustusameti (*edaspidi nimetatud: SKA*) poolt kohalike omavalitsuste lastekaitsetöötajate nõustamise efektiivsuse tagamisel luuakse lastekaitseaduse eelnõu seletuskirja kohaselt SKA juurde mobiilsed konsultatsioonimeeskonnad, mis koosnevad erialaspetsialistidest, kes vastavalt vajadusele sõidavad omavalitsustesse kohale.<sup>172</sup>

Lisaks on eesmärk luua keskne riiklik lastekaitse rakendusüksus, mille ülesanne on lapse heaolu tagamiseks koordineerida koostööd riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahel, samuti lastekaitsealast koostööd eri valdkondade (haridus, hoolekanne, tervishoid, õigus- ja korraldus) vahel. Uue lastekaitseaduse eelnõuga sätestatakse riikliku rakendusametuse ülesandeks korraldada ennetavat, tõenduspõhist ja valdkondadeülest lähenemist lastekaitsele. Kohaliku omavalitsuse üksustele luuakse riigi tugi selleks, et parandada kohaliku tasandi lastekaitsetöö kvaliteeti. Selleks sätestatakse uue lastekaitseaduse eelnõuga riikliku lastekaitse rakendusüksuse kohustus vajaduse korral toetada omavalitsusüksusi laste ja peredega seotud juhtumite lahendamisel, samuti luuakse riiklik lastekaitsetöötajate täienduskoolituse süsteem ja toetatakse nende töö nõustamist.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Õiguskantsleri arvamus lastekaitseaduse eelnõu kohta. 2014. Lk 3

<sup>173</sup> Seletuskiri lastekaitseaduse (2016) eelnõu juurde. Lk 7

### 3.4. Alaealise õigusrikkuja paradigma muutus

Palju on teemana olnud üleval alaealise õigusrikkuja paradigma muutumine - abivajavaks lapseks tuleb pidada alaealist õigusrikkujat alaealise mõjutusvahendite seaduse (*edaspidi nimetatud: AMVS*) tähenduses. Sellisel juhul on tegemist lapsega, kes oma käitumisega on seadnud ohtu iseenda või teiste isikute heaolu. Õigustrikkuvat käitumist põhjustanud asjaoludega tegelemisel tuleb hinnata lapse abivajadust ning pakkuda talle vajalikku abi olukorrast väljatulemiseks. Seeläbi ennetatakse lapse võimalikku hilisemat delinkventset käitumist.<sup>174</sup>

Eesti liigub selles suunas, et alaealist õigusrikkujat, eriti aga narkoprobleemidega alaealist õigusrikkujat, hakatakse nägema kui abivajavat last. Antud ajahetkel on paradigma nii öelda teadvustamise tasandil ning pole kogu ühiskonnani kindlasti jõudnud nagu selgub alljärgnevatest intervjuulõikudest.

Jako Salla: *Ma arvan, et kellegi peas on alaealise õigusrikkuja paradigma muutus ikka toimumas, kuid pigem on see nagu poliitika või paberi tasemel. Et see jõuaks nendeni, kes lastega töötavad, alaealiste politseinikud, prokurörid, kohtunikud, kriminaalhooldajad jne, siis sinnani on hästi palju tööd teha, et inimesed aru saaksid, miks seda alaealist tuleks teistmoodi kohelda. Selleks on erinevad rahvusvahelised normid-reeglid kehtestatud, et milleks me peaksime hakkama seda abivajaduse strateegiat kehtestama. See suund on võetud, aga selle täitumiseni läheb veel aastaid aega.*

Ain Peil: *Muutus on toimumas. Nii politsei, KOV-i poolt ning nõ rohujuure tasandilt tuleb see indikatsioon ja vajadus selle järgi, et me lõpetaksmine karistamise nende puhul, kellel on seal taga abivajadus. Kuid selleks on vaja alternatiive, kui meil on ehitatud väga palju vanglaid ja investeeringud on sinna suunatud, siis me peame hakkama mõtlema, kuidas seda mujale suunata ning mis on alternatiivid, et kas me räägime sõltuvusravist, nõustamisteenuste laiendamisest, erinevate tugiisikute, juhtumikorraldajate täiendavalt ressursside suurendamisest.*

Pille Luiga: *Jah, see suund on kindlasti võetud. Politsei käsitleb tegelikult ka täna tubaka või alkoholi tarvitanud alaealist kui abivajavat last, mis läbi saadetakse nende rikkumiste kohta*

---

<sup>174</sup> *Opt. cit.* Lk 58

*teada ka KOV lastekaitsele. Kas aga ka lastekaitse peab neid selle tõttu abivajavaks lapseks, on küsimus omaette (mitmed korrad oleme saanud tagasisidet, et nemad ei näe neil teadetel mõtet). Seeläbi jääb küsimus, kuidas nende teemadega ikkagi edasi tegelema hakatakse ja kes on see peamine üksus, kellele lasub alaealiste sõltuvusainete tarvitamisega tegelemise ees vastutus. Ilmselt ei ole võimalik selliste juhtumite puhul kasutada lepitust, kuna alaealise puhul, kes on alkoholi joomisega vahele jäänud, ei ole teist osapoolt kellega teda lepitada. Lihtsalt hoiatuse tegemisest aga kindlasti ei piisa, et probleemi lahendada.*

Lisaks alaealise õigusrikkuja teatavale paradigma muutuse algusele, laiendatakse uue lastekaitseaduse eelnõuga mõiste „laps“ alla mahtuvat sihtgruppi ning tulenevalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist 2011/36/EL, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/629/JSK<sup>175</sup> (direktiiv võeti üle ohvriabi seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega<sup>176</sup>), loetakse erandina lapseks ka isikut, kelle isikusamasus ei ole tuvastatud ning kelle puhul on põhjust arvata, et tegemist on alla 18-aastase isikuga. Eeskätt puudutab see kohtlemise eelis saatjata ja kaubitsetud alaealisi, kelle isik ei ole tuvastatud ja hetkeni, kuni isik on tuvastatud ja on selgunud või välja selgitatud isiku tegelik vanus.<sup>177</sup> Kuigi tulenevalt eelnõu üldisest loogikast kasutatakse sättes sõna „laps“ ainsuses, kohaldub säte ka olukordadele, mis mõjutavad üheaegselt paljusid lapsi.<sup>178</sup>

---

<sup>175</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/629/JSK (ELT L 101, 15.04.2011). Lk 1–11. Kättesaadav internetist:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:ET:PDF>.

<sup>176</sup> RT I, 18.04.2013, 2

<sup>177</sup> Seletuskiri lastekaitseaduse (2016) eelnõu juurde. Lk 15

<sup>178</sup> *Opt. cit.* Lk 51

## Kokkuvõtteks

Magistritöös oli vaatluse all narkootikumidega seotud alaealistest õigusrikkujate problemaatika. Eesti paistab Euroopa Liidus silma keskmisest kõrgema narkootikumide tarvitamise sagedusega 15–16-aastaste kooliõpilaste seas.<sup>179</sup> Peale narkootiliste ainete tarbimise tõusu alaealiste poolt kasvas 2014. aastal ka narkootiliste ainete müümine ja levitamine.<sup>180</sup> Seetõttu oli antud temaatikat aktuaalne uurida.

Magistritööst selgus, et praeguses süsteemis on eri tasandite ja valdkondade ülene koostöö nõrk ning vastutus hajunud, ennetustegevus on koordineerimata, seda teevad erinevad täideviijad, osaliselt dubleerivalt. Meil on suur rõhk praegu formaalsel menetlemisel. Hetkel kehtivas süsteemis pole piisavalt häid võimalusi lapse õigusrikkumisele võimalikult kiiresti ja efektiivselt reageerida. Ühe tahuna võib välja tuua, et alaealiste komisjonid ei täida oma eesmärki, pole efektiivsed ning seda peamiselt nende struktuuri tõttu. Narkosõltuvusega alaealine ei saa Eestis abi nii kiiresti kui võiks ja see pole võib-olla nii kvaliteetne, kui mujal maailmas, arenenumates riikides.

Intervjuude põhjal selgus, et eksisteerib vajadus suurendada eri riigiasutuste paindlikkust prioriteetsete temadega tegelemisel, ametkondade ümberkorraldamisel ja ressurside juhtimisel, riigil puudub ülevaade, mille jaoks täpselt kuluvad lastekaitsele suunatud niigi tagasihoidlikud ressursid - rahalised ressursid, inimkapital, sh spetsialistid. Eeltoodut kinnitas ka lastekaitse seaduse eelnõu mõjude analüüs.<sup>181</sup>

Selgus muuhulgas, et lastekaitsetöös puudub riiklik koordinaator ja selgelt sõnastatud valdkonna prioriteedid. Antud teemavaldkonnaga tegelemine ei ole riigipildis piisav. Vähe panustatakse nii ennetusse kui ka ravisse. Olukord, kus politsei on üks peamisi üksusi, kes probleemiga võitleb, ei ole normaalne. Kaasa peaksid jõulisemalt tulema ka teised riigiasutused ja MTÜ-d. Osapooltel puudub täielik arusaam oma rollist süsteemis. Lastekaitsetöö kvaliteedi tagamise standardid on ebapiisavad, puuduvad juhised ning puudulik on järelevalve lastekaitsetöö tegijate üle. Lastekaitsetöötajate professionaalsuse

---

<sup>179</sup> ESPAD 2011

<sup>180</sup> Laste hälbiva käitumise uuring ISRD-3

<sup>181</sup> Lastekaitse seaduse eelnõu mõjude analüüs. Tartu Ülikool, sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE 2013. Lk 4

arendamine ei ole järjepidev. Samuti need viisid, kuidas lapsega tegeletakse ning millist tegelikku abi lapsele pakutakse, ei ole nii head, kui nad võiks olla. Meil ei ole väga head ülevaadet, et kokku viia, milliste õigusrikkumiste taga on millist laadi sügavamad probleemid. Teenuste valik on kitsas, on palju selliseid publitseeritud teenuseid, ressursi raiskamist. Teenuste pakkumise võimekus ning selle kvaliteet on eri piirkondades ebahütlane. Järelevalvajatel puuduvad nii järelevalvestandardid kui oskused selle läbiviimiseks. Standardiseeritud mõõtevahendeid kui selliseid Eesti keeles pole saada. Kohalikes omavalitsustes on vähe lastekaitsetöötajaid, mille tõttu keskendub praegune süsteem tagajärgedega tegelemisele, mitte ennetusele ja varasele märkamisele.

Uurimistöö tulemusena ja eksperdiintervjuudest selgus, et alaealiste kriminaalpoliitikas on väga suured muudatused plaanis ning juba ka tööjärgus, millest veel üldsus teadlik polegi. Esiteks kinnitas valitsus hiljuti kuritegevusevastased prioriteedid, mis puudutab ka otseselt alaealistega seotud narkokuritegevust ning seeläbi saab mõjutatud kogu narkovastane kriminaalpoliitika alaealiste puhul Eestis. Teiseks kooskõlastati uus lastekaitseaduse eelnõu, mis hõlmab endas jõustumisel ka alaealiste mõjutusvahendite seaduse. Prognoositav jõustumisaeg on 01.01.2016, kuid intervjuueeritud eksperdid avaldasid pigem kõhklosti, kas selleks ajaks kõik menetluslikud ja struktuurilised küsimused seonduvalt uue lastekaitse süsteemiga oma lahenduse leiavad. Eesmärgiks on luua keskne riiklik lastekaitse rakendusüksus, mille ülesanne on lapse heaolu tagamiseks koordineerida koostööd riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahel, samuti lastekaitsealast koostööd eri valdkondade (haridus, hoolekanne, tervishoid, õigus- ja korrakaitse) vahel. Uue lastekaitseaduse eelnõuga sätestatakse riikliku rakendusasutuse ülesandeks korraldada ennetavat, tõenduspõhist ja valdkondadeülest lähenemist lastekaitstes. Peab viima ellu justnimelt tõenduspõhiseid sekkumisi nende süütegude toimepanemise ennetamiseks, kus teame, et sel asjal on ka kindlasti mingi mõju. Kohaliku omavalitsuse üksustele luuakse riigi tugi selleks, et parandada kohaliku tasandi lastekaitsetöö kvaliteeti. Tähelepanuväärne muudatus on see, et alaealiste komisjonid selle seaduse järgi kaovad ära ning hetkel mõeldaksegi läbi sellele alternatiive ning jaotatakse eri valdkondade peale rolle. Eksperdid ja eri valdkondade spetsialistid vaatavad pigem alaealisi õigusrikkujaid nagu ühtse subjektina ning poliitika kohapealt otsest diferentseerumist narkoprobleemidega ja teiste õigusrikkujate osas ette ei tulnud.

Alaealistega seotud menetluste osas plaanitakse erinevaid seaduse muudatusi, näiteks tähtaegade lühendamist ehk lühema aja jooksul kriminaalasjade kohtusse saatmine. Üle



vaadatakse riigi pildis ennetustöö ning sellesse panustamise osakaalud. Arvestades probleemi ulatust, tuleb sinna kaasata märkimisväärselt rohkem partnereid, seal hulgas saaks senisest olulisema rolli kool. Mis teeb uue lastekaitseüsteemi praktikasse kohandamise eriti keeruliseks on see, et muudatusi peavad läbi tegema kogu politseisüsteem, prokuratuur, menetlusseadustik ning tegelikult tuleb kogu seadusloome üle vaadata, paljud paragrahvid dekriminaliseerida või tuua sisse alternatiivid.

Kindel on see ja seda on kinnitanud mitmed uuringud, et alaealiste kriminaalpoliitikas peab vältima vangistust. Vangistus võib katkestada süüditunnistatud alaealise sidemed normaalse eluga, tekitada läbikukkumise tunde ning frustratsioonimeeleolu, mille tõttu alaealine kaotab üleüldse huvi ja motivatsiooni endas õiguskouuleka sättumuse kujundamiseks. Vanglaid loetakse ka kuritegevuse koolideks, kust alaealised saavad palju uut kriminogeenset teavet kas teadlikult või alateadlikult. Riigikohtu seisukoht on, et alaealise puhul on karistuse eesmärgiks just uue kuriteo toimepanemise ärahoidmine, tema sotsiaalne järeleaitamine ning integratsioon; karistusõiguse vahendusel toimub nn pedagoogilise defitsiidi tasakaalustamine. Alaealise mõjutamise eesmärgiks on esmajoonel seega kasvatamine, aga mitte karistamine.

Kuna teatav küsimus on, kas lahendada alaealistest narkoprobleemidega õigusrikkujate süütegusid justitiisüsteemi siseselt või väliselt, uuris autor ekspertide arvamust ka USA näitel justitiisüsteemi sisese kontseptsiooni kasutamise kohta ning kas võiks taolist narkoprobleemidega alaealistest õigusrikkujatele spetsialiseeritud üksuse loomist kaaluda kohandamiseks Eestis. USA on võtnud narkootikumidega seoses õigusrikkumisi toime pannud alaealiste vastu kasutusele innovaatilise uimastitele spetsialiseerunud kohtute süsteemi, kus alaealiste uimastikohtud võtavad omale rolli, mis läheb kaugemale tavalisest kriminaalkohtust. Arvestades aga proportsionaalsust ja Eesti riigi ressursse, siis see ilmselt õigustatud pole. Laste arv Eestis on viimaste aastate jooksul kahanenud. 2012. aasta seisuga on Eestis kokku 237 622 last. Eesti peab kindlasti narkovastase kriminaalpoliitika kujundamisel arvestama struktuuriliste muudatuste tegemisel proportsionaalsust nii öelda subjektidegrupi suuruse mõistes. Seda eriti siis, kui kaaluda mõne programmi ülevõtmist või kohandamist mujalt maailmast, kus laste arv enamasti on suurem ning seetõttu programmi või kontseptsiooni kasutusele võtmise tasuvus samuti suurem.

Intervjuudest ekspertidega jäi kõlama mõte, et peame nägema võimalusi, väljakutseid, sest uimastiprobleemidega alaealiste õigusrikkumised, need probleemid ei kao kuhugi – tulevad uued, kui praegused ära lahendame. Riigi eesmärk ja ülesanne on vaid see problemaatiline

protsent võimalikult väikeseks saada. Ressurss peab olema adekvaatselt planeeritud. Peame liikuma nendelt, mis pole tõenduspõhised sekkumised, ära rohkem süsteemsematele ja koordineeritumatele tõenduspõhistele lähenemistele, kus oleksid kvaliteedistandardid, seda kõikides valdkondades ja mitte ainult universaalsetes, vaid ka riskitasanditel ja kolmandal tasandil ehk delinkventsel tasandil, kuhu juurde on vaja ka vajaduspõhist ravi ja rehabilitatsiooni. Narkoprobleemidega alaealiste õigusrikkujate protsendi vähendamiseks oleks vaja riigi seisukohast, et erinevad tasandid oleksid kaetud. Peab mitte ainult taktikaliselt mõtlema, vaid ka strateegiliselt. Tuleb tegeleda samal ajal pakkumise vähendamisega, probleemi ei paranda vaid nõudluse vähendamisega ning väga oluline on koostöö erinevate struktuuriüksuste ja teiste vahel – seega tuleb läheneda mitmekülgselt ja mitmetasandiliselt.

Eesti on võtnud suuna tõenduspõhise praktika kasutamisele kriminaalpoliitikas ning edasi tuleks tähelepanu pöörata selle arendamisele. Üha enam tunnustatakse seisukohta, et tõhus poliitika ja praktika eeldab teaduslikku tõendusmaterjali. Nii Eestis kui ka Euroopa Liidu tasandil kasutuses olevad noorteseire indikaatorid iseloomustavad noorte olukorda, kuid erinevalt mõju hindamisest ei ütle, kuidas konkreetse poliitika meetmed või noorsootöö tegevused noorte ja laste olukorda mõjutavad või kas konkreetne meede saavutab oma plaanitud tulemuse.

Eestis on toimumas teatav paradigma muutus - alaealise õigusrikkuja kontseptsioon on tasapisi muutumas ja õigusrikkujast on saamas abivajav laps või noor. Siiski rõhutavad eksperdid, et suuremalt jaolt on mainitud paradigma muutus poliitika või nii öelda paberi tasandil ning Eesti ühiskonnani see hetkel veel jõudnud pole. Mis on aga oluline, et pinnas paradigma muutuseks ja teiste kriminaalpoliitiliste arengute jaoks seoses alaealistega, on loodud. Samuti on pinnas taastava õiguse kasutamiseks karistava lähenemisviisi alternatiivina Eestis sisuliselt olemas. Eesti Vabariigi aluspõhimõtteid järgides püüab demokraatlik ja õigusriiklik karistusõigus ka sõltlasi kohelda mitte kurjategijatena, vaid abi ja ravi vajavatena.

Suund, kuhu poole liigutakse on see, et igal ühel on oma vastutus – igal asutusel, igal inimesel, igal kodanikul on samuti oma roll ühiskonnas, et vähendada narkoprobleemidega alaealistest õigusrikkujate protsenti. Oluline on nende kõigi eri tasandite ja eri valdkondade koostöö. Seaduses on kirjas, et abivajavat last peab aitama. Üldiselt valitseva ülereguleerimise taustal asetub arengumudelites kindlalt esikohale vajadus senist karmi, kuid tulemusteta narkovastast kriminaalpoliitikat eelkõige lõdvendada.

# **Juvenile Criminal Justice and Drug Policy in Estonia**

## **Resume**

Juvenile delinquency has received much more attention from criminologists than offences committed by any other age group. Although the trend suggests a falling prevalence of overall juvenile delinquency in Estonia over the past few years, the most recent study commissioned by the Ministry of Justice reveals that the share of children and adolescents selling or distributing drugs has remained the same or even increased. Drug and drug related offences became a big problem by the 2000s, when statistics indicated a major growth trend. There could be several reasons why the growth that continued during the 2000s, started to slow a few years ago. Statistical data is influenced by a variety of factors: amendments to legislation, number of committed crimes, changes in policing priorities or decreased police activity that could have occurred over a certain period of time due to economic recession. The statistical growth in juvenile offences after 2003 may also be due to an increased focus on juvenile offences and relevant preventive actions taken by the law enforcement authorities. The offences committed by minors can only be described on the basis of the cases registered and resolved by the police, i.e. cases where the age of the offender is known. Therefore the data does not refer to all offences committed and the author of the thesis has not focused on presenting the statistical data in this thesis.

In the Bachelor's Theses presented in 2011 the author investigated drug crime and its recidivism. The study revealed that the majority of offenders were repeat offenders, indicating that the current system is inadequate. In this thesis juveniles are used as a criterion to review the criminal justice and drug policy in the context of which they grow up; and the areas of drug policy in general. If we aim at solving this problem of today's society, we must get to the root of it.

According to the current legislation a juvenile is a person who is under the age of 18. Drugs are all substances listed on the schedule of illegal substances, the owning, using, distributing, selling or handling of which is subject to punishment by law.

This thesis consists of an introduction, three chapters, sub-chapters, an abstract and a list of references.

The first chapter focuses on theory, examining the trends in criminal justice and drug policy in the world. The juvenile drug courts within in the US court system are studied in greater detail. The subchapters concentrate on humane drug policy and an intrinsic part of it – prevention. Also, a selection of prevention programmes that have been implemented and proved successful elsewhere in the world are introduced.

The second chapter of the thesis focuses on the Estonian criminal justice and drug policy for juveniles. First, it touches upon the development of juvenile criminal justice – the criminal justice has not always distinguished minors from adults, and secondly, the current criminal justice and drug policy in Estonia. Generally there is a difference between drug offences and drug related misdemeanours. Offences are further divided based on the amount of drugs owned and the purpose of owning them. Owning, using or preserving a small amount of drugs for own use with no intention of trafficking is classified as a misdemeanour (punished with a fine or detention). In contrast, handling of drugs in small or large amounts constitutes a drug crime. In relation to juveniles such distinction is not necessary in the context of this theses; drug and drug-related offences in general are examined and the emphasis is on anti-drug policies. The punishments imposed on juveniles under the current legislation are in greater depth examined in a subchapter of the second chapter. As of 2004 Estonia is one of the countries following a strict drug policy, because unlike the Western Europe, drug policy and rehabilitation system for drug addicts is not yet well developed in the post-soviet countries.

In 2014 a White Paper, i.e. a policy document on drug prevention was commissioned by the Governmental Committee on Drug Prevention and developed by the Ministry of the Interior in cooperation with several experts and other stakeholders. The aim of the White Paper is to clearly communicate the need for evidence-based and universally applicable drugs policy and it complies with the principles and objectives of the European Union Drugs Strategy 2013-2020. The fact that the drug problem has exacerbated over the past two decades as well as the shortcomings of the previous anti-drug strategy were considered during the development of the policy. This confirms that it is an ever-growing problem.

The third chapter focuses on the trends in juvenile criminal policy and drug prevention in Estonia. The author has interviewed specialists from several areas and draws conclusions

what could be the main directions in drug policy in relation to juveniles and what are its underlying ideas.

In addition to literature a number of recent studies have been used for reference to get an overview of the situation concerning juveniles, as well as literature, articles and research from countries that are better developed and more successful than Estonia.

For preparing this thesis the author has used several methods of gathering and processing information, such as methods of data collection and review of studies based on which the basic data for this master's thesis was gathered, as well as analysis of a body of literature, discussions and interviews with specialists. The paper also includes summarising and illustrative charts and tables. The empirical part of the thesis includes interviews with people from various institutions. Individual interviews were conducted on the premises of the Ministry of Justice, the Ministry of Social Affairs, the Ministry of the Interior and a law firm. The experts were interviewed by the author of this thesis personally and recorded as sound files. On request of the interviewees the interviews with a senior specialist of the development department of the prevention and monitoring office of the Police and Border Guard Board and a specialist of the Ministry of Education and Research were conducted by E-mail. The interviews were non-standardised and partly structured, i.e. there was a questionnaire, which depending on the answers given was supplemented by open questions in the form of discussion.

The thesis focuses on issues regarding to juvenile delinquents who have a drug problem, either they are users, have developed an addiction or engage in handling of drugs, often with the aim to make extra money to feed their addiction. In terms of interventions, a juvenile delinquent with a drug problem must be distinguished from a juvenile delinquent who is a drug addict.

Juvenile delinquency can be approached from two different angles from the perspective of the subject: first, juveniles as victims and secondly, juveniles as offenders. Since juveniles are not fully competent, their offences might be driven by the influence of an adult. Therefore the thesis explores legal socialization and the importance of a family; general objective patterns and causality of the phenomena, especially recognising the intentional and behavioural patterns of humans, i.e. the reasons for juvenile drug-related offences exhibit a certain causal pattern so such events can in principle be predicted and thus prevented. The general opinion

that emerged from the expert interviews was that a juvenile delinquent, either with or without a drug problem, is a child who needs help and mostly they should be approached in a similar way from the institutional point of view as any other children, the only difference perhaps being the nature of interventions used.

It is important to pay more attention to working with children and adolescents, because they begin to infiltrate to the criminal sphere by gradual breach of social rules and behavioural norms at a fairly early age and develop criminal behaviour unless the process is halted. This is why more resources must be allocated for primary level of prevention, by which the size of the future tertiary level target group could be minimized, too. Prevention measures are divided into measures for primary, secondary and tertiary levels. While the primary level of prevention covers general social measures, the second relates more to preventing offences as such and the tertiary focuses on preventing repeat offences.

What is more, Estonia stands out in the European Union by having an above average frequency of drug use among pupils aged 15 to 16. Besides a growing prevalence in drug use by juveniles, selling and distributing illicit drugs also increased in 2014. Although the EU Member States are in the process of moving towards performing impact assessments of youth work, there are no indicators established as yet.

Drug offences constitute a serious social problem, having social, psychological, medical and legal aspects. Penal justice is one of the forms of approaching drug addiction as a social problem in legal policy. We must not forget that drug addiction as a socio-psychological and medical condition requires a flexible approach that should not under any circumstances be replaced by merely repressive action. Today Estonia has several national rehabilitation programmes in place to balance the penal justice side of handling the problem, but the areas of drug prevention, treatment, rehabilitation, resocialization and damage control have not been systematically developed. Individual services exist, but a number of necessary services are either not available or the levels of distribution and quality are inadequate. The main focus must be on evidence-based services.

The direction of development in criminal policy up to the year 2018 defines preventing recidivism and juvenile delinquency as the key objectives. Preventing juvenile delinquency enables to avoid adult crimes; preventing recidivism reduces the number of crimes and the risk of being a victim of crime.

The US has introduced an innovative system of courts specializing in drug-related offences and dealing with juveniles who have committed such offences. The drug courts provide an opportunity for the offenders to change their behaviour, to end their drug abuse before they would receive harsher sentences according to law. The drug courts can exert certain psychological pressure on the offenders to have an impact as well as use their authority, an opportunity regular rehabilitation programmes do not have, while as an impact factor these give even better results with juveniles. The juvenile drug courts coordinate the set-up of the programme and probation supervision for the offender case by case, hold regular hearings and meetings where the situation and (non)achievements of each offender are monitored. The US drug courts use sanctions and material gain to motivate the offenders because they have an opportunity to adjust the punishment according to the progress made by the offender in the programme, whereas their behaviour and adherence to the programme is checked by unannounced drug testing. The juvenile drug courts take on a role that exceeds the one of regular criminal courts and the author of the thesis has also investigated the question whether a version of an adapted unit specialising in juvenile delinquents with a drug problem could be established in Estonia. However, considering the proportionality and national resources, it would probably not be justified. The number of children in Estonia has decreased over the past few years. 237,622 children lived in Estonia as at 2012. Estonia must definitely consider proportionality in relation to the size of the subject group while making structural changes in its criminal justice and drug policy, especially if considering taking over or adopting a programme from elsewhere in the world where the number of children tends to be bigger, thus making the programme more rewarding.

As confirmed by several studies, imprisonment must certainly be avoided in juvenile criminal policy. A prison sentence may cut the convicted juvenile's connection to normal life, create a feeling of failure and frustration, so the juvenile loses interest and motivation to form a more law oriented behaviour. Prisons are regarded as hotbeds of criminality where the juveniles either knowingly or subconsciously acquire a lot of new criminal knowledge and skills.

The Supreme Court finds that for juveniles the aim of punishment is to prevent another offence, provide social tutoring and facilitate integration; penal justice is used to make up the so-called pedagogical deficit. The primary objective of interventions is therefore to reform, not to punish.

Based on what is stated in the thesis and the general trends, the author finds that in Estonia the emphasis has been on anti-drug criminal policy and not on developing a drug policy as such. Yet, the picture is not too pessimistic since several steps have been taken and work on mapping new directions of development is ongoing. Having regard to the fact that criminal policy has not always distinguished between juveniles and adults, the author has also studied the development of juvenile criminal justice. This led to the idea, that moving from general to specific has been a necessary and logical approach and the author finds that it should be continued, i.e. narrowing down towards the subjects of law, becoming more individual-based also e.g. in choosing the measures or interventions to be used for juvenile delinquents with drug problems.

The aim of the thesis was to analyse the issues of drug related offences committed by juvenile delinquents, to study what changes are planned in this area and what are the ideas behind these changes, in what direction is Estonia moving. So the object of the study was criminal policy for juveniles, motivated by the increasing share of drug and drug-related juvenile delinquency, despite the fact that the total figures of overall juvenile crime have stabilized or showed a falling trend over the past few years. The study revealed that although the general public is not yet aware of it, major changes are planned and already executed in criminal policy for juveniles. This will also have consequences for the Estonian criminal justice and drug policy for juveniles. This is why the experts and specialists of several areas regard juvenile delinquents as a single subject and there was no explicit differentiation in the context of policymaking. In principle, the new Child Protection Act has already been approved and when enforced, it includes the Juvenile Sanctions Act. The planned date of entry into force is 01.01.2016, but the interviewed experts were rather sceptical if all procedural and structural issues relating to the new child protection system will be solved by that time. Several amendments in the law are planned in terms of procedures concerning juveniles, such as shortening of time-limits, i.e. criminal cases are taken to court more quickly. Prevention schemes will be reviewed as well as the proportion of contributions made. Considering the extent of the problem much more partners must be involved, whereas schools should have a bigger role than they have had so far. A significant change is that juvenile committees will be abolished according to this Act. Today, alternatives are considered for these committees and roles are distributed between various areas. For some time now, it has been debated in Europe in this context, what is the role of the police. Police is there not only to punish, so when help is needed, they help. The overall understanding is, that each has their own responsibility – each individual, each citizen carries a role in the society. What's important is the cooperation



across all levels and areas. According to law help must be provided to children who need support. What makes implementing the new child protection scheme in practice particularly difficult is that changes must be made in the entire police system, prosecuting authority, codes of procedures and actually the entire legislation must be reviewed, many provisions must be decriminalized or alternatives offered. In the context of the prevailing over-regulation the development models clearly prioritise the need to loosen the current strict but ineffective criminal justice and drug policy.

Estonia is witnessing a certain paradigm shift – the concept of juvenile delinquent is gradually changing from an offender to a child or an adolescent who needs help. Still the experts emphasise that this paradigm shift is mostly a matter of policy, it is there on paper but has not yet reached the general public in Estonia. However, what's important is that favourable conditions for both the paradigm shift and other developments in juvenile criminal policy have been created. Following the fundamental principles of the Republic of Estonia, the penal justice based on democracy and the rule of law makes an attempt not to treat addicts as criminals, but as persons who need support and treatment. Tallinn Children's Shelter and a private limited company Corriigo operating in Ida-Viru County work with youth with addiction problems – obviously they don't have the capacity to cater for all children who need support. What's more, there are no institutions to deal with children who need such support elsewhere in Estonia.

Estonia has chosen the path of evidence-based practice in criminal policy and should now focus on taking it further. The idea that efficient policy and practice require scientific evidence base is widely supported. The indicator framework for monitoring the youth guarantee is used in Estonia and the European Union, reflecting the situation of youth, but unlike impact assessments this doesn't tell us how the measures of a specific policy or youth work interventions influence the situation of children and youth or if a particular measure reaches its planned objective. Other regions, such as North America or the UK have considerable experiences of drafting and implementing crime prevention interventions as well as assessing their efficiency and impact. Therefore the thesis also gives an overview of effective prevention programmes, i.e. examples of successful interventions from these countries.

The interviews put across the idea that we must recognize the opportunities and the challenges because offences by juveniles with drug problems are not going to disappear – new issues will

arise when we solve the ones we are facing now. The aim and the task of the state is to reduce the size of the problematic segment as much as possible. The resources must be adequately planned and used. We must move away from interventions that are not evidence-based towards a more systematic and better coordinated evidence-based approach, where quality standards are in place for all areas and not only at a universal level, but also at risk and tertiary level, i.e. delinquent levels which must be complemented by need-based treatment and rehabilitation. Simultaneously, work must be done for cutting the supply, the problem cannot be solved by a mere reduction in demand; also, cooperation across institutions and levels is essential – it is to say we need a diverse and multilevel approach.

## **Kasutatud lühendid**

AMVS – alaealise mõjutusvahendite seadus

AÕK – alaealise õigusrikkuja kohtlemise regulatsioon

CM-FAM – *Contingency Management and Family Engagement*

CTC – *Communities That Care*

DTC – *Drug Treatment Court*

EHIS – Eesti Hariduse Infosüsteem

EL – Euroopa Liit

EMCDDA – *European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction*

ENTK – Eesti Noorsootöö Keskus

EQUIP – *Equipping youth to help one another*

*Et al.* – ja teised (ladina keelest)

FFT – *Functional Family Therapy*

ISRD – *International Self-Reported Delinquency Study*

JBTC – *Juvenile Breaking the Cycle*

KarS – Karistusseadustik

KOV – kohalik omavalitsus

KrMS – Kriminaalmenetluse seadustik

LaKS – Eesti Vabariigi lastekaitse seadus

MDFD – mitmedimensiooniline pereteraapia programm

MST – *Multisystemic Therapy*

MTFC – *Multidimensional Treatment Foster Care*

MTÜ - mittetulundusühing

NCPC – *National Crime Prevention Council*

NEJDC – *National Evaluation of Juvenile Drug Courts*

NPALS – Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seadus

OECD – Majanduslik Koostöö ja Arengu Organisatsioon

*Op.cit* – eelnevalt viidatud teos (ladina keelest)

PATHS – *Positive Adolescent Training Through Holistic Social Programs*

SKA - sotsiaalkindlustusamet

StGB – Saksamaa kriminaalkoodeks

VTMS – väärteomenetluse seadustik

ÜKT – ühiskondlikult kasulik töö

ÜRO – Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

YCW – *Youth Crime Watch*

## Kasutatud materjalid

### Kirjandus:

1. Aeg, R. - politseipeadirektor. Kuritegevuse ülevaade 2006. Tallinn 2006.
2. Ahven, A. ja Hillep, E. „Narkoravi õigusrikkujatele“ Justiitsministeerium, Tallinn 2008  
[http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumentid/narkoravi\\_oigusrikkujatele.\\_justiitsministeerium.\\_2008.pdf](http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumentid/narkoravi_oigusrikkujatele._justiitsministeerium._2008.pdf)
3. Ahven, A., Kommusaar, V. Narkootiliste ainete liigi alusel karistuste diferentseerimise otstarbekusest. Tallinn 2009
4. Ahven, A. Kuritegevus Eestis 2008, narkokuritegevus.
5. Ahven, A., Salla, J., Vahtrus, S. „Retsidiivsus Eestis“ Tallinn 2010.
6. Alaealiste kuritegevuse vähendamise arengukava aastateks 2007-2009. Tallinn 2006  
Kättesaadav ka internetist:  
<http://www.kuriteoennetus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=25519/Alaealiste+kuritegevuse+v%E4hendamise+arengukava+aastateks+2007-2009.pdf>
7. „Alaealised. Õigusaktid“ Kirjastus ILO 1998
8. Alaealiste komisjonid Eestis 2012. aastal - statistiline ülevaade EHIS-e andmete põhjal. Kättesaadav ka internetist:  
[http://www.entk.ee/sites/default/files/AEK%20%C3%BClevaade%202012.a.\\_0.pdf](http://www.entk.ee/sites/default/files/AEK%20%C3%BClevaade%202012.a._0.pdf)
9. Allaste, A.-A., Lagerspetz, M. „Taking control by loosing control? Patterns of herooin addiction in Estonia. Nordic Studies on Alcohol and Drugs“ Helsinki 2006.
10. Auväärt, Lembit. Lapsed ja puuetega inimesed õigusmenetluses. Juriidilised, kriminoloogilised ja õiguspsühholoogilised aspektid. Tartu 2001
11. Balti Kriminaalpreventsiooni ja Sotsiaalse Rehabilitatsiooni Instituut ning IP Tehnoloogia OÜ ning IP Tehnoloogia Konsultatsioonid OÜ poolt moodustatud Konsortsium „Kinnises asutuses viibivate laste kognitiivsete ja isiksuslike omaduste ning vaimse tervise, sõltuvuskäitumise ja sotsiaalse tausta uuringu lõpparuanne. Tallinn 2014
12. Butler, S., G. Baruch, N. Hickey & P. Fonagy (2011): “A Randomized Controlled Trial of Multisystemic Therapy and a Statutory Therapeutic Intervention for Young

- Offenders”. Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry, 50(12)
13. Drug and Alcohol Involvement among Minority and Female Juvenile Offenders: Treatment and Policy Issues. Kättesaadav ka internetist:  
<http://cjp.sagepub.com/content/15/1/3.short>
  14. Eesti uimastitarvitamise vähendamise poliitika. Valge raamat. Siseministeerium 2014  
[https://www.siseministeerium.ee/public/Valge\\_raamat.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/Valge_raamat.pdf)
  15. Edovald, Triin. Kriminaalpoliitika uuringud. Ülevaade alaealiste kuritegevuse vähendamise strateegiatest ja programmidest maailmas. Justiitsministeerium. Tallinn 2005
  16. ESPAD Report 2011  
[http://www.espad.org/Uploads/ESPAD\\_reports/2011/The\\_2011\\_ESPAD\\_Report\\_SUMMARY.pdf](http://www.espad.org/Uploads/ESPAD_reports/2011/The_2011_ESPAD_Report_SUMMARY.pdf)
  17. Euroopa Parlamendi 21. juuni 2007. aasta resolutsioon alaealiste kuritegevuse ning naiste, perekonna ja ühiskonna rolli kohta (2007/2011(INI)) ELT C 146E , 12.6.2008
  18. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal “Alaealiste kuritegevuse ennetamine, alaealiste kuritegevuse käsitlemise viisid ja alaealisi käsitleva õigussüsteemi roll Euroopa Liidus” (2006/C 110/13), Euroopa Liidu Teataja C 110 , 09/05/2006
  19. Euroopa Nõukogu konverents. „Kinnipeetavad ja karistuspoliitika Eestis, Lätis ja Leedus“. Stockholm 1997.
  20. Ginter, Jaan; Randma, Paavo; Sootak, Jaan. Narkosüüteod Eestis. Kirjastus Juura. Tallinn 2007.
  21. Ginter, Jaan; Saarsoo, Heldur ja Sootak, Jaan „Alaealiste õigusrikkumised. Kriminaalõiguslik, menetluslik ja kriminoloogiline aspekt“ Tartu 2000
  22. Goldson, Barry; Muncie, John. Youth Crime and Justice. Critical Issues. SAGE Publications Ltd 2006
  23. Goldson, Barry; Muncie, John artikkel „Rethinking Youth Justice: Comparative Analysis, International Human Rights and Research Evidence“ Youth Justice 2006
  24. Gottfredson, Denise C.; Najaka, Stacy S.; Kearley, Brook. Effectiveness of drug treatment courts: evidence from a randomized trial. The University of Maryland. 2006  
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.17459133.2003.tb00117.x/abstract;jsessionid=51CB9B1068563B88629872DC09C07B91.f01t04>
  25. Grünberg, Maarja „Kriminogeensete riskide hindamine“ Justiitsministeerium 2013

26. Heinsalu, Lauris. „Eesti narkopoliitika muude Euroopa riikide ja USA narkopoliitika suundumuste taustal keskendudes kanepile“ Tartu Ülikool 2014, magistritöö  
Kättesaadav ka internetist:  
[https://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/42665/heinsalu\\_ma\\_2014.pdf?sequence=1](https://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/42665/heinsalu_ma_2014.pdf?sequence=1)
27. Henggeler, S.W., M.R. McCart, P.B. Cunningham & J.E. Chapman (2012):  
“Enhancing the Effectiveness of Juvenile Drug Courts by Integrating Evidence-based Practices”. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 80(2)
28. Hilborn, Jim „Ülevaade kuriteoennetuse planeerimisest“ Tallinn 2007
29. Howell, James C. Preventing & Reducing Juvenile Delinquency. A Comprehensive Framework. SAGE Publications Ltd 2003
30. Inderbitzin, Michelle artikkel „Inside a maximum-security juvenile training school: Institutional attempts to redefine the American Dream and ‘normalize’ incarcerated youth“ *Punishment Society* 2007
31. Justiitsministeerium. Kriminaalpoliitika osakond. „Kuritegevus Eestis 2007“ Tallinn 2008.
32. Justiitsministeerium. Kriminaalpoliitika uuringud. Kuritegevust mõjutavad sotsiaalmajanduslikud ja demograafilised tegurid. Tallinn 2005.
33. Justiitsministeerium. Valik rehabilitatsiooniprogramme vanglates. Tallinn 2005
34. Justiitsministeerium. Vanglate ja kriminaalhoolduse aastaraamat. Tallinn 2008
35. “Juvenile Drug Courts and teen substance abuse” edited by Jeffrey A. Butts and John Roman. The Urban Institute Press, Washington D.C. 2004.  
Kättesaadav internetist:  
[http://books.google.ee/books?hl=en&lr=&id=HEle5uDw4OEC&oi=fnd&pg=PR9&dq=drug+policy+effectiveness+AND+juveniles&ots=MSIWST6i2f&sig=ibxQ3fnzMW Mx052u321ztOoKiQM&redir\\_esc=y#v=onepage&q=drug%20policy%20effectiveness%20AND%20juveniles&f=false](http://books.google.ee/books?hl=en&lr=&id=HEle5uDw4OEC&oi=fnd&pg=PR9&dq=drug+policy+effectiveness+AND+juveniles&ots=MSIWST6i2f&sig=ibxQ3fnzMW Mx052u321ztOoKiQM&redir_esc=y#v=onepage&q=drug%20policy%20effectiveness%20AND%20juveniles&f=false)
36. Juvenile drug courts: emerging outcomes and key research issues.  
Kättesaadav ka internetist: [http://journals.lww.com/co-psychiatry/Abstract/2007/05000/Juvenile\\_drug\\_courts\\_\\_emerging\\_outcomes\\_and\\_key.12.aspx](http://journals.lww.com/co-psychiatry/Abstract/2007/05000/Juvenile_drug_courts__emerging_outcomes_and_key.12.aspx)
37. Juvenile Justice Sourcebook: Past, Present and Future. Kättesaadav ka internetist:  
<https://www.ncjrs.gov/app/abstractdb/AbstractDBDetails.aspx?id=206597>

38. Krebs, C.P.; Lattimore, P.K.; Cowell, A.J. & Graham, P. (2010): "Evaluating the Juvenile Breaking the Cycle Program's impact on Recidivism". *Journal of Criminal Justice*, 38(2)
39. Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018. Seletuskiri.
40. Lagerspetz, M., Moskalewicz, J. „Drugs in the Postsocialist Transitions of Estonia, Latvia, Lithuania and Poland. Special Topic Section. *Addiction Research in Central and Eastern Europe. European Addiction Research*“ Vol 8, Nr 4, 2002.
41. Laine, M. „Sissejuhatus kriminoloogiasse ja hälbiva käitumise sotsioloogiasse“ Vankeinhoidon Koolutuskeskus. *Kansanväliset julkaisut* 3/97.
42. Lapsed. Eesti Statistikaamet. Tallinn 2008  
Kättesaadav internetist: [http://rahvatervis.ut.ee/bitstream/1/930/1/ES2008\\_5.pdf](http://rahvatervis.ut.ee/bitstream/1/930/1/ES2008_5.pdf)
43. Laste ja perede arengukava 2012-2020. Sotsiaalministeerium 2011 (täiendatud 2013)
44. Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs. Lõpparuanne. Sotsiaalministeeriumi tellimusel AS PricewaterhouseCoopers Advisors. 2013
45. Lastekaitse seaduse eelnõu mõjude analüüs. Tartu Ülikool, sotsiaalteaduslike rakendusüuringute keskus RAKE 2013
46. Markina, A. ja Märtsen, M. „Alaealiste karistuste tulemuslikkus“ Tallinn 2008.  
Kättesaadav ka internetist:  
[http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumentid/alaealiste\\_karistuste\\_tulemuslikkus.\\_tartu\\_ulikooli\\_oigusinstituut.\\_2008.pdf](http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumentid/alaealiste_karistuste_tulemuslikkus._tartu_ulikooli_oigusinstituut._2008.pdf) Pullat, R. Organiseeritud kuritegevusega seotud uimastiäri Läänemere maades. Politseiline vaade. Tallinn 2008.
47. Markina, Anna; Šahverdov-Žarkovski, Beata „Eesti alaealiste hälbiv käitumine“ Tallinn 2007
48. Measuring Drug Court Adherence to the What Works Literature. The Creation of the Evidence-Based Correctional Program Checklist–Drug Court.  
Kättesaadav internetist:  
<http://ijo.sagepub.com/content/early/2014/09/04/0306624X14549950.abstract>
49. Muncie, John; Hughes, Gordon; McLaughlin, Eugene. *Youth Justice. Critical Readings*. SAGE Publications Ltd 2002 (reprinted 2006)
50. Muncie, John. *Youth & Crime*. Third Edition. SAGE Publications Ltd 2009
51. Muncie, John artikkel „The ‘Punitive Turn’ in Juvenile Justice: Cultures of Control and Rights Compliance in Western Europe and the USA“ *Youth Justice* 2008
52. Nelken, David artikkel „Italian Juvenile Justice: Tolerance, Leniency or Indulgence?“ *Youth Justice* 2006



53. Newsweek, kriminoloog David Kennedy, jaanuar 2009.
54. OECD Public Governance Reviews: Estonia (2011)  
[https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failed/oezd\\_public\\_governance\\_review\\_estonia\\_full\\_report.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failed/oezd_public_governance_review_estonia_full_report.pdf)
55. OECD Public Governance Reviews: Estonia. Assessment and Recommendations. 2011. Mitteametlik tõlge on kättesaadav:  
[https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failed/oezd\\_hindamisdokument\\_eeesti\\_keeles.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failed/oezd_hindamisdokument_eeesti_keeles.pdf)
56. Paabo, Riin ja Aru, Karel. „Narkoväärteod 2008-2013, 3 kuud“ Politsei- ja Piirivalveamet Analüüsibüroo 2013. Kättesaadav ka internetist:  
<https://www.politsei.ee/dotAsset/286448.pdf>
57. Paimre, Marianne. „Narkoprobleemide kajastamine Eesti ajakirjanduses“ Jyväskylä 2013, doktoritöö  
 Kättesaadav ka internetist:  
[https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/42276/978-951-39-5409-3\\_vaitos19102013.pdf?sequence=1](https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/42276/978-951-39-5409-3_vaitos19102013.pdf?sequence=1)
58. Raska, E. Kriminoloogia. Sissejuhatus ainesse. Tallinn. Juura 2002
59. Recidivism Report, 2003; Comprehensive Recidivism Study, 2002; Hypén, 2004; Drabsch, 2006; Recidivism, 2009
60. Recommendations Rec (2003)20 of the Committee of Ministers to member states concerning new ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice
61. Retsidiivsus. Uuring korduvalt kriminaalkorras vabadusekaotusega karistatud noormeeste, vanuses 16-24, retsidiivsuse mõjuteguritest. KESA-Mauritius 2007
62. Riigikogu õiguskomisjoni istungi protokoll nr 24. Tallinn 18.09.2003.
63. Riskikäitumise teadlikkuse uuring kolmes sihtrühmas. Uuringu raport. Politsei- ja Piirivalveamet. Tallinn 2014
64. Saar, Jüri „Õigusvastane käitumine alaealisena ja kriminaalsed karjäärid“ Tartu Ülikooli Kirjastus 2003
65. Scalia, Vincenzo artikkel „A Lesson in Tolerance? Juvenile Justice in Italy“ Youth Justice 2005
66. Sexton, T. & C.W. Turner (2010): “The Effectiveness of Functional Family Therapy for Youth with Behavioral Problems in a Community Practice Setting”. Couple and Family Psychology: Research and Practice , 24(3)
67. Sootak, J., Pikamäe, P. „Kriminaaltäitevõigus“ AS Kirjastus Ilo, 2001.

68. Sootak, J., Randma, P. artikkel „Narkokriminaalpoliitika või narkopoliitika?“, ajakiri Akadeemia, 2006.
69. Strömpl, Judit. The K. School. Residential Management of Troublesome Girls in Transition-time Estonia. Tartu Ülikooli Kirjastus 2002
70. Sööt, Mari-Liis ja Salla, Jako (Justiitsministeerium); Ginter, Jaan (Tartu Ülikool). Karistushinnangud. Kokkuvõte Eesti elanike, politseinike, prokuröride ja kohtunike karistushinnangutest. 2014. Kättesaadav ka internetist: [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/karistushinnangud.\\_kokkuvote\\_eesti\\_elanike\\_politseinike\\_prokuroride\\_ja\\_kohtunike\\_karistushinnangutest.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/karistushinnangud._kokkuvote_eesti_elanike_politseinike_prokuroride_ja_kohtunike_karistushinnangutest.pdf)
71. Taru, Martti ja Peterson, Lauri „Noortevaldkonna hindamise võimalustest Eestis kolme EL-i riigi kogemuse taustal“. Poliitikaülevaade 6/2013
72. Tonry, Michael; Doob, Anthony N. Youth Crime and Youth Justice. Comparative and Cross-National Perspectives. The University of Chicago 2004
73. Toomsoo, Asko „Alaealiste kuritegevus. Ajendid, põhjused, juured.“ Tallinn 1993
74. Toomsoo, Asko „Täisealiste ja alaealiste kuritegevus“ Tallinn 1996
75. United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency, The Riyadh Guidelines, General Assembly resolution 45/112, 1990
76. United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice ("The Beijing Rules"). <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/beijingrules.pdf>
77. Van Ryzin, M.J. & Leve, L.D. (2012): “Affiliation with Delinquent Peers as a Mediator of the Effects of Multidimensional Treatment Foster Care for Delinquent Girls”. Journal of Consulting and Clinical Psychology, 80(4)
78. Vihma, Peeter; Lippus, Madle „Eesti kogukondade hetkeseis“ uuringuraport. Tallinn 2014. Kättesaadav internetist: <http://www.kysk.ee/failid/Upload/files/Uuringud/Kogukonnauuring.pdf>
79. Whyte, Bill artikkel „Effectiveness, Research and Youth Justice“ Youth Justice 2004
80. Õiguskantsleri arvamus lastekaitseseaduse eelnõu kohta. 2014
81. Üleilmne raport: narkopoliitikat peaks muutma. Eesti Päevaleht 07.06.2011. Kättesaadav ka internetist: <http://epl.delfi.ee/news/eesti/uileilmne-raport-narkopoliitikat-peaks-muutma?id=51298303>
82. “Ülevaade lastele ja noortele suunatud kuriteoennetusprogrammidest” Justiitsministeerium 2014

Seadusandlik materjal:

83. Alaealise mõjutusvahendite seadus, RT I 1998, 17, 264
84. Eesti Vabariigi lastekaitse seadus (nii kehtiv kui kinnitatud uus regulatsioon)
85. Euroopa inimõiguste konventsioon
86. Euroopa Sotsiaalharta
87. Karistusseadustik 2015, Tallinn: Juura.
88. Lapse õiguste konventsioon.  
Kättesaadav ka internetist: <https://www.riigiteataja.ee/akt/24016>
89. Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seadus, RT I, 12.07.2014, 103
90. Nõukogu raamotsus 2004/757/JSK, 25. oktoober 2004, millega kehtestatakse miinimumeeskirjad ebaseadusliku uimastiäri kuriteokooseisu ja karistuste kohta. L 335/8, Euroopa Liidu Teataja, 11.11.2004.
91. Riigi Teataja: RT I, 17.02.2011, 5; RT I 2006, 52, 391; RTL 2010, 23, 410; RTL 2008, 36, 521; RTL 2008, 21, 319; RTL 2010, 23, 409; RT I, 09.02.2011, 4
92. Sootak, Jaan; Pikamäe, Priit. Karistusseadustiku kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura 2009
93. Väärteomenetluse seadustik, RT I, 12.07.2014, 12
94. ÜRO 1988. aasta konventsioon. RT II 2000, 15, 92.

## **Lisa: Lihtlitsents**

### **lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Chris-Marii Meringo, sündinud 06.09.1986,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Narkovastane kriminaalpoliitika alaealiste puhul Eestis“, mille juhendaja on Marianne Paimre (PhD) ja kaasjuhendaja Jüri Saar (PhD),
  - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 04.05.2015