

Sisekaitseakadeemia  
Politsei- ja piirivalvekolledž

Rein Rand

KURITEOENNETUSE EFEKTIIVSUSE HINDAMISE  
METODOLOOGILISI PROBLEEME TALLINNAS

Lõputöö

Juhendaja:

Uno Traat, lektor

Muraste 2014

# LÕPUTÖÖ ANNOTATSIOON

Kolledž: Politsei- ja Piirivalvekolledž	Kuu ja aasta: mai 2014
Töö pealkiri: Kuriteoennetuse efektiivsuse hindamise metodoloogilisi probleeme Tallinnas Töö pealkiri inglise keeles: Methodological problems of evaluation of crime prevention in Tallinn	
Töö autor: Rein Rand	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:
<p>Lühikokkuvõte: Lõputöö on kirjutatud eesti keeles ja koosneb kokku 41 leheküljest. Viidatud on 35 allikat. Peamiseks märksõnadeks antud töös on kuriteoennetus, hindamine, ennetusprojektid, teaduslik meetod. Lõputöö eesmärgiks on uurida kuriteoennetuse eesmärke Eestis, milliseid konkreetseid samme on riik astunud, et vähendada ja ennetada kuritegevuse levikut ja analüüsida kuriteoennetuse projektide hindamist ning välja tuua ennetusprojektide hindamise probleemid ja pakkuda neile lahendusi. Lõputöö uurimisküsimuseks on: „Millised on probleemid ennetusprojektide hindamisel?“ ja „Mida hinnatakse kuriteoennetuse projektides?“ Püstitatud eesmärgi saavutamiseks kasutas autor nii ennetusprojektide analüüsi kui ka kvalitatiivset uurimismeetodit (ekspertintervjuud). Analüüsi tulemusena selgus, et ennetusprojektide hindamisel on probleemideks: sisulist hindamist ei tehta, eesmärgi üldsõnalisel ülestähendamises, projekti läbiviijate oskuses ja kvaliteetse hindamise hind, millele võib kuluda suur osa eelarvest.</p> <p>Lõputöö uurimuses välja tulnud ettepanekud: teha vähem ja tellida väljast hindamine (loodetavasti hakkab nii olema 2015.a); välismaalt sisse tuua (üle võtta) tõestatava taustaga ennetusprojekte, mis mujal riikides töötavad; võimalik hindamine, kui teenuse, sisseostmine; lisaks tahetakse justiitsministeeriumis teha teabepäevi, selle kohta mida oodatakse konkreetselt ennetusprojektilt.</p>	
Võtmesõnad: kuriteoennetus, hindamine, ennetusprojekt, teaduslik hindamine	
Võõrkeelsed võtmesõnad: crime prevention, evaluation, crime prevention programme, scientific evaluation	
Säilitamise koht: Politsei- ja Piirivalvekolledž	
Kaitsmisele lubatud Kolledži direktor:	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele Juhendaja: Uno Traat	Allkiri:

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	4
1. KURITEOENNETUS .....	6
1.1 Kuriteoennetuse liigendamine .....	6
1.2 Kuriteoennetus programmilise tegevusena .....	8
1.3 Programmi eesmärgid .....	9
1.4 Programmiliste tegevuste materiaalsed tagatised .....	11
1.5 Programmi juhtstruktuur .....	11
2. MARYLANDI TEADUSLIKE MEETODITE SKAALA .....	12
2.1 Uurimismeetodid .....	16
2.2 Kuidas otsustada, mis töötab .....	17
2.3 Küsimused ja tulemused .....	18
3. UURIMUS .....	21
3.1 Tallinna linnavalitsuses läbi viidud ennetusprojektid.....	22
3.2 PPA Põhja prefektuuri poolt läbi viidud ennetusprojektid: .....	24
3.3 Projektide analüüs .....	28
3.4 Uurimustöö intervjuud .....	29
KOKKUVÕTE .....	35
SUMMARY .....	37
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU .....	39
Lisa 1 „Kuriteoennetuse efektiivsuse hindamise metodoloogilisi probleeme Tallinnas“ .....	41

## SISSEJUHATUS

Antud teema on aktuaalne, kuna praegusel ajal võtab politseiline tagajärgedega tegelemine hetkeressursse vaadates põhiosa ajast. On aru saadud, et ainult karistamisega inimesi õigusrikkumistest eemal ei hoi. Seoses sellega tuleb vaadata ja kasutada muid ressursse. Kõige lihtsamalt saab kasutada muid ressursse kuriteoennetuses. Inimeste teadlikkuse tõstmisega saab ära hoida tagajärgi, tuleb ainult leida need moodused, mis mõjuksid inimestele. Ei saa arvata, et ainult ühe projektiga saab mõjutada kõiki inimesi. Erinevad inimtüübid vajavad erinevat lähenemist. Kuriteoennetuse projektid vajavad järjepidevust, et uurida, kas nad töötavad või mitte. Ühekordsete projektidega on raskendatud vastuste saamine, sest raske on leida muutujaid, mida projekt on toonud. Kuriteoennetusega tegeletakse Eestis küllaltki palju, kuid nende projektide efektiivsus on sageli küsitav. On tähelepanekuid, et kuriteoennetusprojektide sisuline hindamine on minimaalne. Lõputöö uurimisküsimusteks on vastavalt tähelepanekutele: Mida hinnatakse kuriteoennetuse projektides? Millised on probleemid ennetusprojektide hindamisel?

Lõputöö esimeses peatükis analüüsitakse kuriteoennetust üldisena, mis see on ning kelle ja mille jaoks. Eraldi lahti mõtestada kuriteoennetuse eesmärgid Eestis, milliseid konkreetseid samme on riik astunud, et vähendada ja ennetada kuritegevuse levikut. Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018 – kus sõnastatakse ära probleemid, millele tuleb lähemate aastate lõikes suunata põhirõhk, tegemata allahindlusi ka kõikidele teistele kuriteoliikidele, mida selles otsuses ei ole mainitud. Kuidas on kuriteoennetus liigendatud Eestis, mis on aluseks võetud kuritegevuse ennetamisel ning kes tegelevad kuriteoennetusega. Lisaks kuriteoennetuse projektide/ programmide lahtimõtestamine alates eesmärgi püstitamisest ning temakohaste küsimuste esitamisest kuni tulemuste hindamiseni. Lõputöö teises peatükis põhirõhk on kuritegevuse ennetuse programmide hindamisel. Eriti just võttes aluseks USA- s väljatöötatud Marylandi teaduslike meetodite skaala. Selles uurimuse lühikokkuvõttes saab kirjeldada ning Eesti oludesse üle kanda nii ülevaate tegemisel kasutatud teaduslikke meetodikaid kui ka kättesaadavaid andmeid. Selle alusel saab teha järeldused ning jaotada programmid, mille puhul leidis minimaalselt vajalikul hulgal teaduslikke tõendeid, kolme rühma: mis töötab, mis mitte ja mis on paljutõotav.

Kolmanda peatüki moodustab uurimus. Uurimus on läbi viidud kombineeritud uurimusena. Andmete kogumiseks on kasutatud kvalitatiivset uurimismeetodit nii ennetusprojektide analüüsimisel kui ka ekspertintervjuude läbiviimisel ning selle ülesandeks oli analüüsida kuriteoennetuse projektide hindamist. Analüüsi käigus leida nii ühiseid kui ka erinevaid elemente kuriteoennetuse projektide hindamisel, lisaks nende põhjalikkust ja läbimõeldust. Valimi moodustamise aluseks on võetud piirkond ja aeg. Piirkonnaks on võetud Tallinna linn, milles on võrreldud Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi PPA) Põhja prefektuuri Tallinna piirkonna alaealistele suunatud politseilisi ennetusprojekte Tallinna linnavalitsuse ennetuskomisjonis väljatöötatud ennetusprojektidega. Ajaliseks piiriks on võetud 2012- 2013, kuna sellel ajavahemikul on piisaval arvul ennetusprojekte välja töötatud ja ellu viidud. Uuringu aluseks sai võetud alaealistele suunatud 2012- 2013 aasta ennetusprojektid (kokku 22 projekti), millel sai keskendatud ennetusprojektide püstitatud eesmärkidele ja projektide kokkuvõtetele, kust on välja toodud hinnang projektile. Teise poole uurimusest moodustab intervjuud ekspertidega kuriteoennetuse vallas (kokku 3 intervjuud).

# 1. KURITEOENNETUS

Kuriteoennetust on hakatud üha enam siduma valdkondade ja meetoditega, mis jäävad väljapoole korrakaitse institutsioonide traditsioonilist tegevussfääri ja metodoloogilist arsenalit. Eialgu on kuriteoennetuse väljumine korrakaitse traditsioonilisest valdkonnast pigem teoreetilist laadi, nt Saaremaal läbi viidud projekt „Turvaline küla“, kus koos PPA, Päästeameti jt ametnikega koos olid kohalikud omavalitsused, kes lahkasid grupis antud kodanike probleeme ja võimalikke lahendusi. Selle projektiga sai teada kindlad probleemid konkreetses omavalitsuses, mis seal elavatele inimestele probleeme valmistab turvalisuse poole pealt, kuid probleemide lahendusteni pole veel jõutud. Siit tulenevalt ei ole kuriteoennetuse praktikas seatud eesmärgiks selgete piiride tõmbamist riikliku ja kodanike omaalgatusliku tegevuse vahele, samuti mitte ühes või teises valdkonnas kasutatavate meetodite eristamist. Viimast tingimusel, et kodanike omaalgatuslik kuriteoennetus ei pretendeeri meetoditele ja vahenditele, mis seadusega rangelt limiteerituna on antud riiklike korrakaitseteenistuste ainupädevusse. Selle arengu tänases faasis on õigem rääkida koostööst erinevate struktuuride ja institutsioonide vahel ning taotleda koostööd, mitte aga otsida neid eraldavaid piire (Raska 2002:171).

## 1.1 Kuriteoennetuse liigendamine

Kuigi pole ühest kuriteoennetuse liigendamist, kasutatakse sageli kolmikliigendust, mis jagab selle esmatasandi, teise tasandi ja kolmanda tasandi ennetuseks (Brandingham & Faust 1976). Esmatasandi ennetus keskendub vastavalt niisugustele asjaoludele, mis võivad tingida inimeste kriminaalset aktiivsust (nt elutingimused laiemas ja kitsamas mõttes, makro- ja mikrokeskkond jms asjaolud), siis teise tasandi ennetustegevuses on tähelepanu keskmes need isikud ja grupid, kelle käitumises kujunevad kuritegevuse põhjused kõige tõenäolisemalt tegelikult kriminaalsuseks. Vastavate meetmetega püütakse vähendada nende riskigruppide liikmete kuriteovalmidust, suunata nende aktiivsus mittekriminaalsesse vormi. Kolmanda tasandi ennetus on orienteeritud neile, kes on juba toime pannud kuriteo, enamasti on ka selle

est karistatud ja keda vastava kohtlemise abil püütakse taaslülitada seadusekuulekate inimeste seltskonda. Tuginedes mitmetele teoreetilistele käsitluste analüüsile, kuid peamiselt paljude riikide kuritegevuse kontrolli ja ennetustöö praktika üldistamisele, on välja pakutud ka eespool esitatust mõnevõrra erinevaid kuriteoennetuse liigendusi. Selleski liigenduses on kolm põhiliiki: kohaliku tasandi preventsiioon ehk kriminaalsusele kaldumise ennetamine, olustikuline preventsiioon ja sotsiaalne preventsiioon (Graham ja Bennett 1998).

Hetkel on Eesti kuriteoennetus jagatud Grahami ja Benneti eeskujul jaotatud kolmeks, st: sotsiaalseks ennetustööks, mille ennetusmeetmed – süütegusid põhjustavate tegurite mõjutamine sotsiaal-, haridus-, pere-, noorte-, kultuuri-, kiriku-, majandus-, liiklus- jms poliitika abil eesmärgiga luua eeldused iga inimese kaasamiseks ühiskonnaellu arvestades ühiskonnas seatud eesmäärke, et sel moel ära hoida tema marginalisatsioonist tingitud hälbiv käitumine. Vajalik on luua eeldused ja optimaalsed tingimused kõigi ühiskonnaliikmete sotsialiseerimiseks (nt. laste kasvatamine, elamispinna olemasolu, töö, vaba aeg ja puhkus). Tähtis on ennetada konflikte ning vähendada negatiivsete ühiskondlike nähtuste mõju.

Olustikuline ennetustöö, mille ennetusmeetmete rakendamise eesmärgiks on raskendada süütegude toimepanemist ning mõjutada varakult potentsiaalselt kuritegelikke isikuid või kuriteoohutlikke olukordi ja kohti. Tuleb leida vahendid kuritegude ennetamiseks, näiteks naabrivalve, turvaettevõtete või politsei poolt avaliku korra tagamine. Abiks on ka asulate ja hoonete planeerimine turvaliseks, samuti süütegusid raskendavate tehniliste vahendite kasutamine (nt roolilukud, signalisatsioonid, videovalve jne).

Süütegude tagajärgedega tegelemine, mille all mõistetakse eelkõige karistusõiguslikke meetmeid korduvkuritegude vähendamiseks. Tegeletakse nendega, kes on juba süüteo toime pannud. Kuid samuti tegeletakse kuriteoohvrite abistamisega, püüdes vähendada või heastada muul viisil kuritegudega tekitatud kahju (Graham ja Bennett 1998).

PPA arendusbüroo juhtivspetsialist Pille Luiga arvates, et mõiste ennetus on muutunud aastatega laiemaks. Kui varem räägiti vaid kuriteoennetusest, siis süüteoennetusest, praegu on suund sinna, kus räägime lihtsalt ennetusprojektidest. Mis nende vahe on? Kuriteoennetus peaks endas hõlmama politsei mõistes vaid kuritegude ennetust, süüteoennetus tegeleb nii väärtegude kui kuritegude ennetamisega, ennetus aga laiemalt ohu ennetamist laiemas võtmes. Mõiste ennetus on süüteoennetuse mõiste asemel võetud politseis kasutusele 02.12.2013 uue ennetusjuhendi kinnitamisega seoses piirivalve ja kodakondsus- ja

migratsiooniteemade lisandumisega. Seeläbi kuuluvad nüüd ennetamise alla ka näiteks olukorrad, kus tegeletakse inimeste uppumise ennetamisega (siseveekogud), mis ilmselgelt ei kvalifitseeru süüteoennetuse mõiste alla põhjusel, et sellisel juhul ei pruugi me saada rääkida ohust seaduse rikkumisele ei väärteo ega kuriteo võtmes, vaid ohust inimese elule ja tervisele laiemalt.

## **1.2 Kuriteoennetus programmilise tegevusena**

Selgelt eesmärgistatud ja süsteemselt korraldatud kuriteoennetus on kindlasti programmiline tegevus. Pole mõeldav, et kuritegevust kui süsteemset protsessi saaks tõkestada või ära hoida üksikute omavahel koordineerimata meetmete või aktsioonide abil. Süsteemile tuleb seada vastu süsteem. Ka kuriteoennetus kui süsteemne tegevus eeldab seega hoolikalt läbimõeldud, üksikasjadeni viimistletud alusstruktuuri – kuriteoennetuse programmi olemasolu. Olemuslikult pole see programm mitte midagi erilist või erandlikku. Selle sisu ja eesmärgid on ühel või teisel viisil seotud sotsiaalse tegelikkuse korrastamise ja muutmisega, mistõttu tohibki asuda seisukohale, et tegemist on sotsiaalse juhtimise programmi spetsiifiliselt eesmärgistatud liigiga. Samas kõik, mis on öeldud sotsiaalse juhtimise sihtprogrammide kohta, laieneb ka ennetusprogrammile (Raska, 2002:174).

Praegusel hetkel leiab kehtivad kuriteoennetuse eesmärgid Riigikogu 09.06.2010 aasta otsusest (757 OE I) „Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018“, mille eesmärgid on:

1. „Kriminaalpoliitika arengusuundadega aastani 2018“ (edaspidi arengusuunad) määratletakse pikaajalised eesmärgid ja tegevused, millest avalik sektor peab lähtuma oma tegevuse kavandamisel ning elluviimisel.
2. Kriminaalpoliitika eesmärgiks on ühiskonna turvalisuse tagamine süütegude ennetamise ja nendele reageerimise, süütegudega tekitatud kahju vähendamise ning õigusrikkujatega tegelemise kaudu.
3. Kriminaalpoliitika esmasteks eesmärkideks on korduvkuritegevuse ning alaealiste kuritegevuse ennetamine. Alaealiste kuritegevuse ennetamine võimaldab ära hoida kuritegusid täiskasvanueas; korduvkuritegevuse ennetamine vähendab kuritegude arvu ning kuriteoohvriks langemise riski.



4. Kuna ühiskonnale tekitavad kõige suuremat kahju organiseeritud kuritegevus, sealhulgas majandus-, korrupsiooni-, küber- ja inimkaubanduse kuriteod, ning isikuvastased kuriteod, sealhulgas perevägivald, siis tuleb kõrgendatud tähelepanu pöörata nimetatud kuritegude ennetamisele ning neile reageerimisele.

5. Avalik sektor peab oma tegevuseesmärkide seadmisel ja poliitika väljatöötamisel, eriti sotsiaal- ja hariduspoliitikas ning asulate planeerimisel, kriminaalpoliitika arengusuundadega arvestama. Iga ministeerium annab kord aastas Justiitsministeeriumile arengusuundade täitmisest aru, mille põhjal esitab Vabariigi Valitsus Riigikogule hiljemalt 1. märtsiks iga-aastase ülevaate kriminaalpoliitika arengusuundade elluviimisest. Kriminaalpoliitika tulemuslikkuse hindamisel lähtutakse nii iga-aastastest ohvriuuringute andmetest kui ka kuritegevuse statistikast. (Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018, 09.06.2010).

Valitsuse kuritegevusvastaste prioriteetide seadmine sai alguse 2005. aastal siseministri ja justiitsministri kohtumisest Laulasmaal. Järgnevatel aastatel on prioriteete mõnevõrra muudetud ning kehtivad prioriteedid kinnitati 26. märtsil 2013 Laulasmaa deklaratsioon kuritegevusevastase võitluse eelistustest.

### **1.3 Programmi eesmärgid**

Sõltuvalt sellest, kas tegemist on esmakordse katsega vastustada kuritegevust programmiliselt eesmärgistatud süstemaatiliste meetmete abil või peetakse silmas nõ jätkuprogrammi, varasemate preventsiioniprogrammide edasiarendust, tuleb erinevalt läheneda nii programmi eesmärgipüstitusele kui ka prioriteetidele. Alates 2014 aastast on PPAI selleks Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori käskkirjana kinnitatud Politsei ennetustegevuse juhend, millele peavad kõik ennetusprojektid vastama. Kuna programm tervikuna on toimiva ja efektiivse kuriteoennetuse eelduseks ning garantiiks selles mõttes, et korrastab vastavat tegevust, annab sellele süsteemse, kindlatele eesmärkidele suunatud iseloomu, siis programmi ennast sisemiselt korrastavaks ja integreerivaks mehhanismiks on tema infrastruktuur. Programm on sotsiaalse juhtimise, teatavate sotsiaalset probleemide lahendamise instrument, seetõttu pole vaja seada väga piiritlevaid raame. Programmi infrastruktuuri saab käsitleda põhielementide esiletoomise ja lühikese iseloomustuse kaudu. Kujundamiseks programmi käivitamise ning seatud eesmärkideni jõudmiseni vajalikke tingimusi, peaks programmi infrastruktuur sisaldama järgmisi komponente:

- Programmi õiguslik alus
- Programmilise tegevuse organisatsioonilised vormid
- Programmilise tegevuse materiaalsed tagatised
- Programmi juhtstruktuur
- Administraator
- Teaduslik- analüütiline keskus (Raska, 2002:176)

Programmi infrastruktuuri nimetatud põhielementide esiletoomine ei tähenda sugugi, nagu ei võiks vajaduse korral lisada neile muid elemente või mõne nimetatuist välja jätta. Küsimus on loominguiline ja selle konkreetne lahendus sõltub paljudest asjaoludest – vahetult programmi iseloomuga seonduvatest ja ka selle suhtes välistest taustateguritest. Programmi õiguslik alus on vastava taseme õigusaktides sätestatud kord, mis näeb ette programmis kavandatud ülesannete täitmise ja püstitatud eesmärkideni jõudmiseni. 2008 ja 2009 aastal Eestis toimunud turvalisuse uuringu läbiviinud Statistikaameti tegevust reguleerib Riikliku statistika seadus, mille Eesti Vabariigi valitsus võttis vastu 10.06.2010 aastal (edasipidi RStS). Seal on seadusega kirjeldatud, kuidas ja milliseid uuringuid Statistikaamet peab läbi viima (Riikliku Statistika seadus, 10.06.2010).

On väga tähtis, et täpse ja ammendava õigusliku regulatsiooni leiaksid siin niisugused küsimused nagu programmi juhtimine ning haldamine, finantseerimine, osalevate subjektide (isikud, asutused, organisatsioonid) õigused, kohustused ja vastutus, programmiliste eesmärkide korrigeerimine ja uuendamine jne. On probleeme, mis vajavad lahendust seoses programmile õigusliku aluse loomisega ning seda enam, mida lühem on kuriteoennetuse tegevuse praktika. Vastav praktiline tegevus toob järk- järgult esile lahendust ootavad õiguslikud küsimused, mis siis ka lahendused leiavad. Praktika kinnitab, et enamik ülesannetest, mis kuritegevuse ennetamise ja kontrolliga seoses lahendamist vajavad, ongi loomult niisugused, mis lausa nõuavad mitme subjekti (näiteks haridusameti, sotsiaalameeti, politsei ja kodanikuühenduste) koostööd. Sealjuures mitte lihtsalt üheaegset tegutsemist sama probleemi kallal, vaid sisuliselt koordineeritud, eri suunadest ja eri vahenditega ühele eesmärgile pürgivat tegevust. Enamasti ei laabu koostöö ilma selleks spetsiaalselt loodud organisatsioonilise aluseta. Programmi eduka toimimise nimel on mõistlik ka seal, kus võiks eeldada partnerite ladusat koostööd, luua tagatisena vastav organisatsiooniline vorm ( Raska 2002:176).

## **1.4 Programmiliste tegevuste materiaalsed tagatised**

Selle abil saab lahendada programmilisi ülesandeid, kipuvad sisuliste küsimuste kõrval tagaplaanile jääma, mistõttu nende puudumise või ebapiisavuse taha takerduvadki sageli ka kõige paremad kavatsused. Teise äärmusena on võimalik, et programmi kavandamise staadiumis ei osata kuigivõrd täpselt ette näha vajalikke ressursse ja muid materiaalseid vahendeid. Seepärast taotletakse kõike liiaga või tasakaalustamata proportsioonides. Seoses programmi materiaalse tagatistega, ennekõike rahaliste ressurssidega, jääb tegelikult alati küsimus, mil määral need kulutused end õigustavad. Saab küsida, kas kuritegevuse loodetav vähenemine või selle kasvu pidurdamine on väärt tehtud kulutusi. PPA ennetusprojektides tuuakse lõpparuandes välja eraldi eesmärgi saavutamise ja eelarve kasutamise (Politsei ennetustegevuse juhend 02.12.2013). Sellele küsimusele vastamiseks hakatakse enamasti võrdlema kuritegevuse nn hinda ehk rahaliselt mõõdetavat kahju, mida kuritegevus tekitab, programmi rahaliste kulutustega. See on üks, kuid kaugeltki mitte ainus ja veel vähem parim programmi kasulikkuse hindamise võimalusi. (Raska 2002:176).

## **1.5 Programmi juhtstruktuur**

Programmi juhtstruktuur eristub siseselt vähemalt kaks allstruktuuri: programmi administreerimine ja teaduslik- analüütiline koordineerimine. Programmi administraator on omamoodi tegevdirektori rollis, kes loob vajalikud tingimused programmiliste ülesannete täitmiseks ning on ka tegeliku täitmise järelvalvajaks ja kontrollijaks. Programmi teaduslik- analüütiline koordineerimine tähendab programmi juhtimist sisuliste kriteeriumite alusel, kriminogeense olukorra ja selle raames üksikute probleemide analüütilise hindamise ning võimalike arengustsenaariumide prognoosimise pinnalt. Sellelt mõttelt algab programmi teaduslik- analüütiline juhtimine juba programmi ettevalmistamise ja kavandamise staadiumis – kriminogeense olukorra uuringute vormis. Edu tagatiseks on programmi rajamine tõsistele teaduslik- analüütilisele alusele, programmi põhistavale ja eesmärgistavale alusuuringule. (Raska 2002:177). Sellist programmi ei pea välja mõtlema hakata, kuna aastatepikkuse uuringuna on sellised põhiideed USA-s Marylandi ülikooli poolt välja töötatud Ameerika Ühendriigi Justiitsministeeriumi rahastamisel.

## 2. MARYLANDI TEADUSLIKE MEETODITE SKAALA

1996. aastal kohustas föderaalseadus Ameerika Ühendriikide justiitsministrit esitama Kongressile sõltumatu ülevaade Ameerika Ühendriikide justiitsministeeriumi rahastatavatest riiklikest ja kohalikest kuriteoennetuse abiprogrammidest „erilise rõhuasetusega teguritele, mis seostuvad alaealiste kuritegevusega, ning nende programmide mõjule noorte vägivalda suhtes.“ Seadus nõudis, et ülevaate koostamisel „rakendataks rangeid ja teaduslikult tunnustatud ettekirjutusi ja meetodikaid.“ Seaduse koostajad soovisid, et hindamine mõõdaks:

- „(a) õigusrikkumiste, alaealiste kuritegevuse, noortejõukude aktiivsuse, noorukite narkootiliste ainete kuritarvitamise ja muude kõrge riskiga tegurite vähenemist;
- (b) alaealiste vägivalda soodustavate riskitegurite vähenemist kogukonnas, koolides ja perekondades;
- (c) õigusrikkumiste ja kuritegeliku käitumise tõenäosust vähendavate kaitsvate tegurite juurdekasvu.“

Pärast sõltumatut ja eksperthinnangu saanud konkurssi valis Riiklik Õigusinstituut välja ühe Marylandi Ülikooli kriminoloogia ja kriminaalõiguse osakonna grupi pakkumise teha ülevaade. Ülevaates kasutati „kuriteoennetuse“ laia definitsiooni, hõlmates kõiki praktikaid, mille tulemuseks on väiksem kuritegevus, kui oleks ilma selle praktikata. Lisaks uuriti kõiki programme, mis väitsid ennetavat kuritegevust või narkootiliste ainete kuritarvitamist, kuid eriti noorte vägivalda ning vastavalt Kongressi mandaadile uuriti ka programmide mõju noorte vägivalda ja narkootiliste ainete kuritarvitamise riskiteguritele ja kaitsvatele teguritele (Sherman, Gottfredson, MacKenzie, Eck, Reuter, Bushway 1996:3).

### **Marylandi skaala**

Arendati välja ja võeti kasutusele allpool kokkuvõtlikult esitatud Marylandi ülikooli poolt välja töötatud teaduslike meetodite skaala, mis reastab uuringud üldise sisemise kehtivuse põhjal 1-st (nõrgim) 5-ni (tugevaim). Eelnevalt loetletud seitsme keskkonna lõikes erinesid hindamise punktiarvestuse üksikud kodeerimisreeglid pisut, sest nendes keskkondades korraldatud programmide hindamised olid mõnevõrra erinevad. Nii üksikute hindamiste,

teiseste ülevaadete kui ka metaanalüüside puhul oli siiski suure järjekindlusega võimalik kasutada üldist hindamismeetodit, mis lähtus kolmest põhitegurist:

- **Analüüsi muude parameetrite kontroll.** Muud parameetrid võisid olla programmi ja kuritegevuse vahelise tuvastatud seose tegelikud põhjused.
- **Mõõtmisviga,** mille põhjuseks võib olla aja jooksul kaotatud subjektide arv või küsitlusele vastanute väike hulk.
- **Statistiline usaldusväärsus** tuvastada programmi mõjusid (sealhulgas valimi suurus, kuritegevuse baasmäär ja muud tegurid, mis mõjutavad uurimuse tõenäosust tuvastada tõelisi mittejuhuslikke erinevusi).

Nagu näha tabelist 1, eemaldab iga Marylandi skaala tase alates nõrgimast kuni tugevaimani üha rohkem neist ohtudest sisemisele kehtivusele ning skaala kõrgeim tase ohjeldab üldiselt kõiki nelja ohtu ja madalaim tase omakorda kannatab kõigi nelja all. Eemaldades järk-järgult enam tegureid, mis ohustavad programmi mõju ja kuritegevuse vahelist põhjuslikku seost, suureneb loomulikult teadlaste enesekindlus seoses uuringutega, mille sisemine kehtivus on vähem ohustatud. (Sherman, Gottfredson, MacKenzie, Eck, Reuter, Bushway 1996:2).

**Tabel 1: Uuringute ülesehitus. võtab kokku hindamise punktisüsteemi võtmeelemendid.**

	Enne – pärast	Kontroll	Mitu ühikut	Juhuslikustamine
Meetodi hinne				
1. tase	0	0	X	0
2. tase	X	0	0*	0
3. tase	X	X	0	0
4. tase	X	X	X	0
5. tase	X	X	X	X

\*Välja arvatud juhul, kui rakendatakse ilma selge võrreldavuseta võrdlusühikut.

Põhjuse ja tagajärje otsustamise teaduslikud küsimused erinevad mõnevõrra keskkonniti ning vastavalt sellele erinevad ka teaduslike meetodite skaala rakendamiseks kasutatud spetsiifilised kriteeriumid. Näiteks ei esine enamiku kaubandustegevuse turvapraktikate hindamise puhul probleeme nagu „valimi kulumine“ või käsitlusest või mõõtmisest välja langevad subjektid. Kuid kõigi keskkondade lõikes ei sisalda teaduslike meetodite skaala neid põhikriteeriume, mis on aluseks Marylandi skaala viiele tasemele:

1. tase. Kuriteoennetusprogrammi ja kuritegevuse või kuritegevusriski taseme vaheline

korrelatsioon teatud ajahetkel.

2. tase. Programmi ja selgelt täheldatud kuritegevuse või riski ajaline järgnevus või võrdlusgrupi olemasolu, mille tulemused on katsegrupi omadega selgelt võrreldamatud.

3. tase. Kahe või enama sarnase analüüsiüksuse võrdlus; üks programmiga ja üks ilma programmita.

4. tase. Mitme üksuse võrdlemine koos programmiga ja ilma programmita, mille eesmärgiks on kontrollida muid tegureid; või ainult väikeste erinevustega võrdlusüksuste kasutamine.

5. tase. Võrreldavate üksuste juhuslik määramine programmidele ja võrdlusgruppidele ning nende analüüs.

**Ohud sisemisele valiidsusele.** Nende elementide teaduslik tähtsus on kujutatud teises tabelis, kus on näidatud, mil määral teaduslike meetodite skaala iga tase hoiab kontrolli all erinevaid ohte sisemisele kehtivusele.

**Tabel 2. Ohud sisemisele valiidsusele**

	Põhjuslik suund	Ajalugu	Juhuslikkuse tegurid	Valikunihe
Meetodi hinne				
1. tase	X	X	X	X
2. tase	0	X	X	X
3. tase	0	0	X	X
4. tase	0	0	0	X
5. tase	0	0	0	0

Tingmärgid: X = olemas; 0 = puudub

Neljas veerus loetletud peamised ohud sisemisele kehtivusele on järgmised:

- **Põhjuslik suund** määratleb, kas kuritegevus põhjustas olemasoleva programmi või programm põhjustas kuritegevuse olemasoleva taseme.
- **Ajalugu**, aja möödumine või muud programmivälised tegurid, mis võisid ennetusprogrammi asemel põhjustada muutuse kuritegevuses.
- **Juhuslikkuse tegurid** ehk sündmused programmigrupis (näiteks mõne aktiivse kurjategija vangistamine), mis võisid olla mõõdetava kuritegevuse määra tegelikud põhjused.
- **Valikunihe** ehk tegurid, mis iseloomustavad gruppi, millele programm rakendub. Need tegurid mõjutavad kuritegevuse vaadeldavat taset eraldi.

Programmid, mis vastasid kas või ühele neist kriteeriumidest, klassifitseeriti seitsmesse lokaalsesse ühiskondlikku keskkonda, mille raames need praktikad toimusid: kogukondades, perekondades, koolides, tööturul, tegevuskohtades (ettevõtetes, hotellides ja muudes asukohtades), politseis ja pärast arreteerimist kriminaalkohtuasutustes.

Selles uurimuse lühikokkuvõttes kirjeldati nii ülevaate tegemisel kasutatud teaduslikke meetodikaid kui ka kättesaadavate andmete piiranguid. Seejärel võeti kokku autorite järeldused ning jaotati nende põhjal programmid, mille puhul leidis minimaalselt vajalikul hulgal teaduslikke tõendeid, kolme rühma: mis töötab, mis mitte ja mis on paljutõotav.

Kuriteoennetuse teaduslikul hindamisel on nii nõrku kui tugevaid külgi. Nende peamine piirang on asjaolu, et teaduslikult põhjendatud teadmised on tinglikud, sest konkreetse programmi ühest või isegi mitmest katsest tehtavad üldistused kõigile programmidele on alati ebamäärase täpsusega. Teaduslike hindamiste peamine tugevus on aga asjaolu, et teaduse reeglid lubavad järjepidevalt ja üsna objektiivselt teha järeldusi põhjuste ja tagajärgede kohta (Sherman, Gottfredson, MacKenzie, Eck, Reuter, Bushway 1996:3).

### **Nõrgad küljed**

**Teaduslikult põhjendatud teadmised on tinglikud.** Teaduse suurim piirang on asjaolu, et selle abil saadud teadmised muutuvad alati täpsemaks ja seetõttu ei ole järeldused püsivad. Kõik selles uurimuse lühikokkuvõttes avaldatud järeldused on tinglikud, nagu seda on kõik teaduslikult põhjendatud teadmised. Need saab ainult ümber lükata. Mingi teooria iga katse annab võimaluse teooria ümber lükata. Mida tugevamatele ja rohkematele katsetele teooria vastu peab, seda kindlamini võime väita, et teooria on paikapidav. Ent uued avastused võivad iga teooria ümber lükata või tõenäolisemalt seda hoopis parandada.

**Üldistused on ebausaldusväärsed.** Teaduse reeglid ütlevad üsna selgelt, kuidas katsetada konkreetse uuringu põhjusi ja tagajärgi – neid põhimõtteid nimetatakse „sisemiseks kehtivuseks“. Eriti sotsiaalteadustes on aga kasutusel palju ebaselgemad reeglid, kuidas hinnata, mil määral võib mingi uuringu tulemusi üldistada – selle kirjeldamiseks kasutatakse nimetust „välimine valiidsus“.

### **Tugevad küljed**

Teadusliku meetodi tugevuseks on asjaolu, et kokku on lepitud laialt kasutatavad reeglid, millega hinnatakse, kui suure usaldusväärusega võib pidada mis tahes katse tulemust õigeks.

Selle ülevaate koostamise käigus arendasid autorid välja neid reegleid kokkuvõtva kiirmeetodi nimega „Marylandi teaduslike meetodite skaala“ (edaspidi Marylandi skaala). Skaala koostamisel muudeti üht sarnast süsteemi, mida kasutas Narkootiliste Ainete Kuritarvitamise Ennetuskeskus USA-s (Center for Substance Abuse Prevention) ühes oma tähtsamas narkootiliste ainete ennetamise ülevaates hinnangute kodeerimiseks. Hiljem leiti, et skaala sarnaneb ka meditsiinis kasutatavate kliiniliste katsete sisemise kehtivuse hindamise skaaladega (Millenson, 1997:131). Need sisemise kehtivuse hindamisreeglid olid välja arendatud eelmise sajandi jooksul paljudes erinevates valdkondades ning vastavad otseselt nõudele lähtuda aruande koostamisel „rangetest ja teaduslikult tunnustatud ettekirjutustest ja meetodikatest“ (Sherman, Gottfredson, MacKenzie, Eck, Reuter, Bushway 1996:3).

## 2.1 Uurimismeetodid

Selleks, et otsustada, mis kuriteoennetuses töötab, tuli rakendada rangeid meetodeid, mille abil määrata, millised programmid on nähtavalt vähendanud kuritegevust ja õigusrikkumisi.

**Tulemushindamise otsing.** Esimeseks sammuks oli tuvastada ja üle vaadata aruanded, mis hindavad kuriteoennetusprogrammide tõhusust. Nende hindamismeetodite valimise peamiseks teguriks olid tõendid, et programm mõjutab kuritegevust. Paljud projektide hindamised olid pigem „protsessi“ hindamised, mis kirjeldavad, mida tehti, mitte niivõrd „tulemuse“ hindamised, mis hindavad, kuidas mõjutas programm kuritegevust. Kuigi protsessihindamised võivad anda palju väärtuslikke andmeid programmide rakendamise ja nende strateegiate kohta, ei saa need tõendada, kas programmid „töötavad“ kuriteoennetusel. Kõige rohkem teavet annavad hindamised, mis mõõdavad nii protsessi kui tulemusi, kuid neid kas rahastatakse harva või siis esitatakse nende kohta harva aruandeid.

**Kuritegevus ja muud mõjud.** Teemaga on seotud ka küsimus, kas hindamine näitab, kui programm mõjutab veel teisigi näitajaid peale kuritegevuse. Kõigil programmidel on palju potentsiaalseid eeliseid ja puudusi. Tõendused nende eeliste ja puuduste kohta võivad muuta üldist hinnangut selle kohta, kas programm töötab või mitte. Käesolev aruanne keskendus ainult programmide mõjule kuritegevuse valdkonnas. (Sherman, Gottfredson, MacKenzie, Eck, Reuter, Bushway 1996:3).



## 2.2 Kuidas otsustada, mis töötab

Äärmiselt konservatiivse lähenemise puhul võiks vaja minna vähemalt kahte 5. taseme uuringut, mis näitavad, et mingi programm on tõhus (või ebatõhus), ning kus ülejäänud tõendite ülekaal viitaks samale järeldusele. Kuid nii kõrge läve seadmisel saaks olemasoleva teaduse põhjal kuriteoennetuse kohta öelda väga vähe. Ilmselgelt on tehtud kompromiss Kongressile antavate vastuste kindluse ning olemasolevast teadusest kokku korjatava kasuliku teabe hulga vahel. Aruanne on võtnud kesktee kahe olukorra vahel: väga suure kindlusega saadud vähesed järeldused ja väga vähese kindlusega saadud palju järeldusi. Olemasolevate hindamiste teadusliku tugevuse ja oluliste tulemuste põhjal klassifitseerib aruanne kõik programmid ühte neljast kategooriast: mis töötab, mis mitte, mis on paljutootav ja mis tundmatu. Klassifitseerimise kriteeriumid, mida rakendati kõigis seitsmes ühiskondlikus keskkonnas, on järgmised:

- **Mis töötab.** Need on programmid, mis meie arvates üsna kindlalt ennetavad kuritegevust või vähendavad selle riskitegureid nendes sotsiaalsetes kontekstides, milles neid on hinnatud, ning mille tulemusi võib üldistada teistes paikades ja teistel aegadel esinevatele sarnastele keskkondadele. Selleks, et nimetada mingit programmi eelneva definitsiooni järgi „töötavaks“, peab see saama statistilise olulisuse testis vähemalt kaks 3. taseme hinnangut ning enamik selle tõendeid peab viitama programmi tõhususele.
- **Mis ei tööta.** Need on programmid, mille suhtes me oleme olemasolevate tõendite põhjal üsna kindlad, et need ei ennetata kuritegevust või ei vähenda selle riskitegureid samade teaduslike kriteeriumide kohaselt, mida kasutati ka otsustamiseks, mis töötab. Selleks, et nimetada mingit programmi eelneva definitsiooni järgi „mittetöötavaks“, peab see saama statistilise olulisuse testis vähemalt kaks 3. taseme hinnangut, mis näitavad ebatõhusust, ning enamik selle tõendeid peab viitama samale järeldusele.
- **Mis on paljutootav.** Need on programmid, mille kindluse tase on olemasolevate tõendite põhjal liiga madal, et toetada üldistavaid järeldusi, kuid mille puhul leidub mõningane empiiriline alus ennustada, et edasised uuringud võivad neid järeldusi toetada. „Paljutootavaks“ nimetatakse programmid juhul, kui nende tõhususele viitab vähemalt üks 3. taseme hindamisest ja ülejäänud tõendite enamus.

- **Mis on tundmatu.** Kõik programmid, mida ei klassifitseerita ühesse kolmest ülalnimetatud kategooriast, öeldakse olevat tundmatute mõjudega. (Sherman, Gottfredson, MacKenzie, Eck, Reuter, Bushway 1996:6)

Selle klassifitseerimissüsteemi nõrgim kül on asjaolu, et selles ei leidu mitte ühtegi üldkehtivat viisi välimise kehtivuse määratlemiseks: millised muutused programmi sisus ja keskkonnas täpselt võiksid mõjutada olemasolevate hindamistulemuste üldistatavust. Teaduse hetkeolukorras saab seda saavutada ainult paljude testide kuhjamil paljudesse keskkondadesse, muutes peamiselt programmi teemat. Ükski selle aruande jaoks vaadeldud programm ei ole seni taolist teadmiste kogumit kokku kogunud. Seetõttu tuleks programmide töötavuse ja mittetöötavuse kohta aruandes tehtud järeldusi pidada tõsemaks, kui hinnatud programmide kõik tingimused (nt populatsiooni demograafia, programmi elemendid, sotsiaalne kontekst) kehtivad ka teistes keskkondades. Mida erinevamad on need tegurid hinnatud programmide ja teiste samanimeliste programmide vahel, seda väiksema kindlusega peab suhtuma selle aruande järelduste rakendamisse (Sherman, Gottfredson, MacKenzie, Eck, Reuter, Bushway 1996:4).

## 2.3 Küsimused ja tulemused

**Lühikokkuvõtte arutlusteema:** Kongressi otsusega läbi viidud riiklike ja kohalike Ameerika Ühendriikide Justiitsministeeriumi rahastatud kuriteoennetusprogrammide hindamine.

**Põhiküsimused:** mis töötab kuritegevuse, eriti noorte vägivalla ennetamisel? Millised kõigist neist sadadest erinevatest strateegiatest, mida rakendatakse kogukondades, perekondades, koolides, tööturul, tegevuskohtades, politseis ja kriminaalõiguses, on edukad ja mil määral? Mida ütlevad teaduslikud tõendid föderaalset rahastatud kuriteoennetuse tõhususe kohta?

**Peamised tulemused:** väga väheseid kasutusel olevaid kuriteoennetusprogramme on hinnatud teaduslikult tunnustatud standardite ja metoodikatega, sealhulgas korduskatsetega sarnastes ja erinevates sotsiaalsetes keskkondades. Vastavalt hindamiste ülevaatele, mis käsitles enam kui 500 ennetusprogrammi, mis vastasid minimaalsetele teaduslikele standarditele, järeldab aruanne, et leidub minimaalselt vajalikus hulgas tõendeid, mille põhjal saab luua esialgse nimekirja programmidest, mis töötavad, mis mitte ja mis on paljutöötavad. (Sherman, Gottfredson, MacKenzie, Eck, Reuter, Bushway 1996:5)

Programmi täitmise käigus on pidevalt vaja analüüsida tehtu ja saavutatu vahekorda, hinnata, kas üldse ning mil määral aitavad kavandatud programmilised meetmed jõuda seatud eesmärgile. Selline analüüs lubab vajaduse korral programmi õigeaegselt korrigeerida. Lõpuks on programmi teaduslik- analüütiline juhtimine see instrument, mis tagab kuriteoennetuse alase tegevuse sisulise järjepidevuse, vastavate programmide uuendamise ning kohaldamise muutuvate oludega. Ennetusprogrammi käivitamise, eriti selle tulemuslikkuse seisukohalt on väga tähtis määratleda eesmärgid lähemas ja kaugemas perspektiivis. Programmi eesmärgi, sealhulgas prioriteetide määramine seondub kuritegevuse olemuslike karakteristikutega ning nende avaldumisega konkreetses sotsiaalses keskkonnas.

Programmi käivitamine ja tulemuste hindamine. Korrektselt kavandatud ja teostatud kuriteoennetusprogramm tugineb vähemalt kahele alusele. PPA poolt on sõnastatud, et ennetustegevus peab olema teadus- või tõenduspõhine, võimalikult jätkusuutlik ning seotud tulemuslikkuse ja efektiivsuse järjepideva hindamisega (Politsei ennetustegevuse juhend). Teoreetilises plaanis põhistab programmi teatav kriminoloogiline kontseptsioon kuritegevuse olemusest, seega nähtust tingivatest teguritest. Empiirilises plaanis rajatakse programm kas sihtotstarbeliste või mingi muul eesmärgil läbi viidud, kuid programmi probleemiringiga seotud välisuuringute andmetele. Eelistatud on muidugi kriminoloogilised uuringud, näiteks Turvalisuse uuring 2009. Teoreetilised ja empiirilised alused on ühtlasi lähtekohaks ning peamiseks orientiiriks eesmärgiseadetele ja siit tulenevalt ka sisulisele ülesehitusele. Programm käivitub nimetatud alustega kindlaks määratud raamides. Ükskõik missugusel ülesandel on mitmeid võimalikke lahendusi, nii saab ka kuritegevuse tõkestamise ja kontrolli ülesannet lahendada mitmel viisil ja kahtlemata ka eri tasanditel, alates konkreetsetest kuriteoliikidest või riskigruppidest ja lõpetades ühiskonna kui terviku kriminaalsele potentsiaalile vastuseisvate meetmetega. Mis puutub programmi tulemuste hindamisse, siis teatavate sotsiaalsete muutuste saavutamisele orienteeritud programmide puhul on see ülimalt keeruline ülesanne mitmes mõttes, sest väga raske on hinnata mingi projekti efektiivsust kui on eesmärgis ära toodud ainult üldsõnaliselt teadlikkuse tõstmine või millegi vähendamine. Nii võib ka ennetusprogrammiga seoses küsida, kas sellega üldse midagi saavutati või kas saavutatud muutused olid seotud programmiliste meetmetega või hoopis mingite muude tegurite mõjuga (Raska, 2002:182).

### **Tulemuste hindamine**

Hindamiseks nimetatakse informatsiooni süstemaatilist kogumist, mis kirjeldaks projekti, analüüsiks ta käiku, tegevust, mõju ja tulemust. Hindamine on vajalik nii tagasisideks projekti

tegijatele kui ka analüüsimaterjaliks projekti finantseerijatele. Projekti hindamist on võimalik teha kahel tasemel, hinnates: projekti käiku e. protsessi ja projekti tulemust. Tulemuse hindamise aluseks on projekti lähteülesanne. Projekti lõpptulemust võrreldakse püstitatud eesmärgiga, kusjuures on eriti oluline välja tuua kõik kõrvalekalded plaanitud (Perens, 2001:140).

Tulemuste hindamine on keeruline probleem, kuid see ei tähenda lahenduste puudumist. Keerukus peaks motiveerima lahenduste otsimisele. Kriteeriume otsitakse keerulistes, olemuslikult mitmedimensioonilises süsteemis aset leidvate muutuste hindamiseks ning nende muutuste seostamiseks konkreetsete programmiliste meetmetega. Seepärast tuleks algusest peale loobuda lihtsate ühemõõtmeliste indikaatorite otsimisest ning keskenduda agregaatindikaatorite loomisele. Niisuguste indikaatorite loomisel on kahtlemata väga palju lähenemisviise. Mis teed konkreetset minnakse, sõltub nii hindajate loomingulisest potentsiaalist kui ka hinnatava programmi iseloomust. Ei ole mõistlik soovitada üht ja ainuõiget lähenemisviisi, küll aga saab välja tuua vaatenurki, mis peaksid esile tulema:

- Hinnang programmi ettevalmistamisele, käivitamisele ja elluviimisele kui protsessile
- Hinnang programmi retseptsioonile sihtgruppide, sotsiaalse koosluse eri kihtide poolt
- Hinnang programmi subjektide hoiakutele, nende muutumisele programmi elluviimise käigus

Mainitud hinnangud ei “mõõda” otseselt kriminaalsuse muutumist võetud programmiliste meetmete survele. Samal ajal iseloomustavad need programmi kvaliteeti nii selle elluviimise protseduuride kui ka sihtgruppide ja teostajate hoiakute muutumise kaudu. Ehk ongi kuriteoennetusega taotletav piir teatav kvalitatiivne murrang inimeste suhtumises ja hoiakutes. (Raska, 2002:184)

### 3. UURIMUS

Empiirilise uuringu läbiviimiseks ning vajalike uurimisandmete kogumiseks võetud ühendust Tallinna linnavalitsuse kuriteoennetuse valdkonna vastutava isiku Anneli Arras' ega ja Põhja prefektuuri korrakaitsebüroo korrakaitseteabetalituse ennetusteenistuse vanemaga Kristel-Liis Kaunistmaa'ga. Uuring koosneb kahest osast: dokumendianalüüs ja intervjuud. Dokumendianalüüsiks vajalike materjalidega on tutvutud ajavahemikul 13.03.2014–17.03.2014. Intervjuud on läbi viidud ajavahemikul 27.03.2014– 01.04.2014. Uuringu esimeses osas vaadatakse 2012- 2013 aastal läbi viidud ennetuseprojekte Tallinna linnas. Ennetuseprojektide seast on välja valitud alaealistele suunatud projektid, kuna alaealistele suunatud kuritegevuse tõkestamine on üks prioriteetsemaid valdkondi. Lisaks suunatakse alaealistele piisav arv erinevaid ennetusprojekte, mille kokkuvõtete hindamisel saab teha üldistused kogu kuriteoennetuse hindamise kohta. Uuringust selgub, kui palju ja mil määral on toimunud ennetuseprojektide hindamine. Valik uurida 2012- 2013 aasta materjale tuleneb sellest, et saada uurimistulemus kõige uuemate projektide põhjal, et välja kujundada arvamused kuriteoennetuse hindamisest ja selle efektiivsusest. Kõige uuemad projektid kajastavad ka vanemaid, sest kuriteoennetuse projektid on jätkusuutlikud st aastast aastasse või on ühekordsed, kuid eesmärk on sarnane eelnevate aastatega. Uusimate projektide hindamiste uurimisega saab hinnangu anda ka vanematele, nii nende positiivsetele kui ka negatiivsetele pooltele. Uurimaks mil määral on kuriteoennetuse projektidele tehtud hindamist ja kui efektiivseks on see osutunud, on tutvutud Tallinna linnavalitsuse poolt ja PPA Põhja prefektuuri poolt läbi viidud ennetusprojektidega. Kokku uuritud 22 Tallinna linnas läbiviidud ennetusprojekti. Projektide puhul sai välja toodud ennetusprojekti eesmärk ja projekti aruandest tulemus. Eesmärk ja kokkuvõte ennetusprojektide toimikutest võetud nii nagu projektide autorid on eelnevalt üles märkinud, ilma midagi muutmata.

### 3.1 Tallinna linnavalitsuses läbi viidud ennetusprojektid

- Liiklusohutusosalaste loengute korraldamine Tallinna linna gümnaasiumitele (11 klassidele) 01.09.2013- 31.12.2013.

Eesmärk: valmistada ette ja viia läbi ajavahemikul 01.09- 31.12.2013 19 liiklusohutusosalast loengut Tallinna linna gümnaasiumites.

Kokkuvõte: antud projektiga on loodud soodne platvorm jätkamaks analoogsete loengutsüklite korraldamist, mida toetab ka gümnaasiumi riiklik õppekava. Koolituse tagasiside oli positiivne. Aktiivsemad olid need koolid, kus oli eelnevalt sarnaseid loenguid läbi viidud.

- Suvekool- kõige vahvam viis uusi kogemusi saada ( 01.07- 31.07.2013)

Eesmärk: Kinnitada kooliaasta vältel toimunud gruppides tehtud tööd käitumise ja sotsiaalsete oskuste parendamise suhtes. Anda võimalus riskirühma kuuluvatele noortele ka suvel oma aega kasulikult sisustada. Pakkudes alternatiivseid vaba aja tegevusi seikluskasvatuse meetodi abil, saavad noored ennast teostada ning meeskonnatööd ja sotsiaalseid oskuseid arendada.

Kokkuvõte: Suvekool kestis kokku kolm päeva ja need sisaldasid intensiivselt erinevaid tegevusi, mis komplekselt arendasid noorte sotsiaalseid ja meeskonnatöö oskuseid lisaks pakkusid uusi kogemusi ning võimalust suurendada nende enesekindlust. Oli noori, kes plaanisid hakata tegelema lohesurfiga ning näiteks ka huvilisi, kes ragbitrenni sooviks minna.

- Liiklusohutusosalaste loengute korraldamine Tallinna linna gümnaasiumite õpilastele (10 klassid).

Eesmärk: projektiga teavitatakse juba hetkel riskirühmas või peagi sinna jõudvaid noori. Ennetada uute kuritegude ja väärtegude toimepanemist. Aidata kaasa Eesti rahvusliku liiklusohutusprogrammi ja Tallinna liiklusohutuse arengukava eesmärkide saavutamisele. Vähendada liiklusõnnetusi. Selgitada noortele kuidas omandada juhtimisõigust. Suurendada teadlike noorte hulka.

Kokkuvõte: tulemused on mõõdetavad. Lühikese aja jooksul läbiviidud projekti tulemuste mõju on võimalik ka reaalselt statistiliselt hinnata. Projektis osaleva sihtgrupi liiklusõnnetuste statistika peaks seda juba lähitulevikus tõestama. Kui tänane hukkunute ja vigastada saanute protsent aastas on projekti sihtrühmas 3 protsenti, siis seda on ilmselgelt liiga palju ning see number väheneb peale projekti teostumist. Kui hukkub üks noor vähem või saab vähem vigastada on projekt juba kordades ära tasunud. Lisaks tunnetab noor kohaliku omavalitsuse tuge ning hakkab paremini mõistma kohaliku omavalitsuse vajalikust.

- Alaealistele alkoholi kättesaadavuse piiramine ja tarbimise vähendamisele suunatud tegevuse korraldamine. 15.04- 29.11.2013

Eesmärk: täisealiste mõjutamisega alaealistele alkoholi kättesaadavuse vähendamisega ja alaealiste poolt alkoholi tarbimise vähendamine.

Kokkuvõte: poodide siseradiote temaatilised „kõllid“ olid eetris märts- november 2013- kokku 24 Tallinna kauplust. Politseioperatsioonid vastavalt plaanile. Loengud „müüdimurdmine“ viidi läbi 24 klassis, kokku kaasati 320 last vanuses 13- 14 aastat.

- Laste liiklusturvalisuse tõstmine 01.09- 31.09.2012

Eesmärk: kooli algusega seoses tõsta liiklusturvalisust koolide vahetus läheduses.

Kokkuvõte: kaasata abipolitseinike lisapatrulle tagamaks liiklusturvalisust ülekäiguradade juures kooli mineku ja koolist tuleku aegadel.

- Tugiisik kui positiivne mõjutaja raskustes olevatele lastele

Eesmärk: projekti eesmärgiks on pakkuda toetavat taustsüsteemi ning mitteformaalset õppimist riskiperedest lastele, kelle pere on sattunud kriisi pärast vanemate kaotust, haigust, töökaotust, jahutust jne ning lastele, kellel esineb riskikäitumisprobleeme ja kellel on õppimisprobleeme ja kes on kutsutud alaealiste komisjoni. Programm on sisult preventiivne aidates ennetada nendel lastel tekkida võivaid psühhosotsiaalseid probleeme- isoleeritust, mahajäämist koolis, hulkumist, uimastite tarvitamist jms. Projekti alaeesmärgiks on koolitada uusi vabatahtlikke tugiisikud, haarata programmi uusi lapsi ja moodustada kuni 15 uut tugipaari.

Kokkuvõte: antud tegevuse näol on tegemist tegevustega, mis on preventiivse iseloomuga. Projekti käigus toimub tugipaaride regulaarne koostegutsemine. Iga tugiisik kohtub lapsega üks kord nädalas, et veeta koos aega lapse vajadustele vastavalt. Samas koolitatakse uusi tugiisikuid ja moodustatakse uusi tugipaare. Vajaduse korral toimub lastevanemate nõustamine, kohtumine erinevate spetsialistidega lapsi puudutavates küsimustes. Samuti toimub tugiisikute supervisioon ja vajaduse korral individuaalne supervisioon.

- „Perevägivalla ennetus“ 12.03.2012- 15.06.2012

Eesmärk: lasteaiaõpetajate teadlikkuse tõstmine ja oskus märgata pere- ja seksuaalvägivalla ohvriks langenud lapsi. Lasteaiatöötajad teavad kuidas reageerida ja käituda. Kasvatada kohaliku tasandi koostööd. Esmaste väärkohtlemiste ilmingute puhul suurendada oskuslikku koostööd lasteaia ja kohaliku omavalitsuse spetsialistide vahel.

Tulemus: peale loenguid läbi viidud anketeerimine, mille käigus on saadus positiivne tagasiside. Loengute materjalid on välja töötatud reaalsete sündmuste põhjal ja lektoriteks on ainult praktiseerivad spetsialistid. Tagasiside analüüsist lähtub, et osalejad olid rahul koolitusega ja info oli nende jaoks väga praktiline ja vajalik.

- „Oska aidata“ – Koolitus lasteaiatöötajatele

Eesmärk: lasteaiatöötajate koolitamine laste vastu suunatud füüsilise ja seksuaalse vägivalla märkamiseks ja kohaseks reageerimiseks ning valdkonnaga seotud ennetusmaterjalide väljatöötamine.

Tulemus: koolitusel osalejad täitsid tagasisidelehed, millest lähtus: 80 protsenti vastanutest said uut ja kasulikku teavet; 80 protsenti hindab lektoreid heaks; 75 protsenti vastanutest ei ole sarnast koolitust varem saanud; praktikas käsitletud probleemidega oli kooku puutunud 35, 71 protsenti vastanutest, neist 10 protsenti leidsid lahenduse ja 14 protsenti ei osanud lahendust leida.

### **3.2 PPA Põhja prefektuuri poolt läbi viidud ennetusprojektid:**

- Turvaline jüripäev – 28.03.2012- 18.05.2012

Eesmärk: vähendada narkootiliste ainete esmatarbimist alaealiste hulgas.

Tulemus: projekt viidi läbi 13. Aastat järjest ning oli õnnestunud. Enne orienteerumist pakuti koolidele narkoteemalisi ning seadusandluselaseid loenguid. Huvitatud olid 8 Kesklinna ja Põhja- Tallinna kooli. Politsei sai parema ülevaate Kesklinna piirkonnas koolides õppivate noorte teadmistest. Paranesid suhted Kesklinna piirkonna koolidega ja nendes õpilastega. Lisaks on tekkinud kindel koostööpartnerite ring ja välja töötatud uued narkoteemalised infomaterjalid, mis on abiks igapäevatoos.

- Integreerumine igapäevaellu 25.05.2012- 15.10.2012

Eesmärk: vähendada alaealiste poolt toimepandavate õigusrikkumiste arvu. Pakkuda õigusrikkumisi toime pannud noortele alternatiivseid vaba aja veetmise võimalusi. Tulemus: üldiselt võib projekti lugeda kordaläinuks.

- Politsei ja piirivalve sünnipäev 01.11.2012- 21.12.2012

Eesmärk: tähistada koolides politsei ja piirivalve sünnipäeva, tutvustada politsei tööd ja tuletada meelde noori puudutavat seadusandlust, parandada suhteid murdealiste noortega.



Tulemus: projekti võib lugeda kordaläinuks. Osales 11 Põhja- Tallinna ja Kesklinna piirkonna kooli. Koolid olid huvitatud sellistest üritustest, samuti nägid noored politsei seda külge, mida nad igapäevaselt ei näe.

- Haabersti liiklusäss 2012 aprill- mai 2012

Eesmärk: laste osalusel toimuvate liiklusõnnetuste vähendamine. Liikluskasvatuse tõhustamine, liiklusalaste teadmiste kinnistamine õpilaste seas, eriline tähelepanu jalgrattasõiduohutusele, propageerida laste seas jalgratta juhilubade taotlemist, selgitada tublimad väikesed liiklejad Haabersti piirkonnas.

Tulemus: projekti peamine eesmärk oli laste osalusel toimuvate liiklusõnnetuste vähendamine, seda tulemust on võimalik hinnata pikema perioodi pärast. Kuid täidetud said alaeesmärgid – kinnistati õpilastele senised liiklusalased teadmised loengute ja viktoriini käigus, erilist tähelepanu pöörati jalgrattasõidu ohutusele, samuti propageeriti laste seas jalgratta juhilubade taotlemist. Võistluspäeval selgitati välja tublimad väikesed liiklejad Haabersti piirkonnas.

- Koostöös muudame elukeskkonna turvalisemaks 2012 (02.2012- 02.2013)

Eesmärk: Turvalisem elukeskkond – vähendades alaealiste õigusrikkumisi ja sõltuvusainete tarbimist noorte seas, tõsta noorte teadlikkust sõltuvusainete tarbimisega seonduvatest ohtudest ja seadusandlusega ettenähtud tagajärgedest, propageerida tervislikke eluviise, tõsta alkoholi- ja tubakatooteid käitlevate kaupluse töötajate teadlikkust alkoholi ja tubaka piirangutest seoses alaealistega, vähendada alaealistele alkoholi ja tubaka kättesaadavust.

Tulemus: on paranenud noorte teadlikkus sõltuvusainete tarbimisega seonduvatest ohtudest ja seadusega ettenähtud tagajärgedest ning pikemas perspektiivis vähenevad ka alaealiste Alkoholiseaduse ja Tubakaseaduse rikkumised. Suurenes kauplusetöötajate teadlikkus ning seeläbi on alaealistel raskendatud alkoholi ja tubakatoodete kättesaadavus. Mõõdetavaks hindamiskriteeriumiks on projektis osalenud laste ja kaupluse töötajate arv, teostatud loengute arv ja maht, politseiametnike osalusmaht ürituse läbiviimisel, saadud hinnangud ja tagasiside projekti sihtrühmalt.

- Enne mõtle, siis otsustad (märts 2012- jaanuar 2013)

Eesmärk: vähendada alaealiste narkootiliste ainete esmatarbijate hulka.

Oodatav tulemus: väheneb esmatarbijate vanuse tõusutendents, uimastite esmatarbijate juhtumite arvu vähenemine, noorte tarbijate teadlikkuse kasv, kasvavad teadmised seadusandlusest.

- Turvaline jüripäev (18.03.2013- 30.05.2013)

Eesmärk: vähendada narkootiliste ainete esmatarbimist alaealiste hulgas.

Tulemus: projekt viidi läbi neljateistkümne korda ning oli õnnestunud. Enne orienteerumisvõistlust pakuti koolidele narkoteemalisi ja seadusandluse loenguid. Huvitatud olid 4 Keslinna ja Põhja- Tallinna kooli. 23.04.2013 toimus orienteerumisvõistlus, kus osalejatel tuli Tallinna vanalinnas vastata seadusandlust ning sõltuvusaineid puudutavatele küsimustele.

- Integreerumine tavaellu (14.05.2013- 15.12.2013)

Eesmärk: vähendada alaealiste poolt toimepandavate õigusrikkumiste arvu. Pakkuda õigusrikkumisi toime pannud noortele alternatiivseid vabaaja veetmise võimalusi. Tulemus: projekti võib lugeda kordaläinuks.

- Politsei ja piirivalve sünnipäev (01.10.2013- 20.12.2013)

Eesmärk: tähistada koolides Eesti politsei 95 sünnipäeva, tutvustada politsei tööd ja tuletada meelde seadusandlust, tutvustada noorte infokeskuste ja avatud noortekeskuste tööd, parandada suhteid murdealaste noortega.

Tulemus: projekt oli edukas. Lõppüritus viidi läbi kolmeteistkümnes koolis, loenguid tehti kaheksas koolis. Projekti on läbi viidud ka varasemalt, kuid huvi püsib. Hinnang jätkusuutlikkusele: see on jätkuprojekt, mida saab kindlasti täiustada.

- Alati teiega vol 2 (02.2013- 10.2013)

Eesmärk: turvalisem elukeskkond- vähendada alaealiste õigusrikkumisi ja sõltuvusainete tarbimist, suurendada elanike teadlikkust ohtudest ja nende ärahoidmise võimalustest. Tulemus: seda kas projekti mõjul on vähenenud ka alaealiste õigusrikkumised ja sõltuvusainete tarbimine pole veel võimalik hinnata. Kuid projekti käigus suurendati osalejate teadlikkust ohtudest ja nende ärahoidmise võimalustest.

- Abikäsi (veebruar- mai 2013 ja september- november 2013)

Eesmärk: väheneb puuetega inimeste (nii alaealised kui täisealised) poolt toime pandud süütegude arv ning suureneb nende teadlikkus oma õigustest ja kohustustest. Ennetada ja vähendada projektis osalevate vaimse ja füüsilise puudega isikute õigusrikkumisi tutvustades erinevaid seaduseid ja nende rikkumiste korral järgnevat vastutust. Suurendada teadmisi kuidas end kaitsta erinevate ohtude eest. Politsei lähendamine ja usalduse tõstmine politsei vastu. Tutvustada politsei erivahendeid, selgitada, et politseid ei ole vaja karta. Kinnistada

oskust politseisse helistada - lühinumber 110 kasutamine.

Tulemus: püstitatud eesmärgid saavutati. Läbiviidud kohtumistel said osalejad teavet kuidas turvaliselt liikuda avalikus kohas, kuidas kaitsta end ohtude eest. Kinnistati oskust helistada politsei lühinumbril 110. Tutvustati politsei vormiriietust ja töötõendit. Teavitati politsei abiandvast rollist. Osalejad said tuttavaks kohaliku noorsoopolitseiga. Saadi teadmisi politsei igapäevatööst jne. Käsitleti seadusandlust. Tagasiside kohtumistele on olnud igati positiivne.

- Ettevaatust auto 02.2013 – 09- 11. 2013

Eesmärk: lähtutakse 2013 aasta liiklusjärelvalveplaanist. Väheneb lastega toimuvate liiklusõnnetuste arv ja kasvab teadlikkus ohuolukordadest liikluses ja nende ärahoidmise võimalikkusest.

Oodatav tulemus: väheneb lastega toimunud liiklusõnnetuste arv (statistika).

- Tegi pätti ( jaanuar 2013- mai 2013)

Eesmärk: läbi loominguulise tegevuse (foto ja videokonkurss) kaasata alaealisi mõtlema teemadel „Ohud minu kooliteel“ ja „Kiusamine ja vägivald“.

Tulemus: tegu on omaloomingukonkursiga, milline on Harjumaa alaealiste komisjoni poolt väljakuulutatuna saanud traditsiooniks. Konkurss kaasab 13- 14 aastaseid noori kaasa mõtlema turvalisuse teemadel. Seekordsel konkursil oli võimalik osaleda fotokonkursi kategoorias, kus teemaks oli ohud minu kooliteel ja videokonkursi kategoorias, kus teemaks vägivald- konkurssi korraldades on alati küsimärgiga osalejate arv, kuna Tallinnas ja Harjumaal kokku umbes 140 üldhariduskooli, korraldajad prognoosisid pisut aktiivsemat osavõttu. Vähesel osavõtul esinevad põhjused: info ei jõua sihtgrupini, vähene täiskasvanute initsiatiiv ja laste motiveerimine. Teisalt aga vastasid saabunud tööd konkursi teemadele, olid sisukad ja läbimõeldult tehtud.

- Jalgrattaga terveks (veebruar 2013 – november 2013)

Eesmärk: vähendada laste ja noortega – kergliiklejatega vanuses 10 kuni 15 aastat toimuvate liiklusõnnetuste arvu ja nende süül toimunud liiklusõnnetuste arvu.

Tulemus: projekti pikemaajalisemat eesmärki st vähendada laste ja noortega toimunud liiklusõnnetuste arvu on praegu raske mõõta ja hinnata. Statistikast nähtub asjaolu, et võrreldes 2012 aastaga on noorte jalgratturitega toimunud liiklusõnnetuste arv suurenenud.

Liikluskasvatus on protsess, mis vajab pidevat tegevust. Seega laadset tööd on vajalik jätkata, eriti antud sihtgrupi jaoks.

### 3.3 Projektide analüüs

Ennetusprojektide taotlustes on kirjas erinevad eesmärgid, kuhu tahetakse projektida jõuda, kuid projekti kokkuvõttes olevates tulemustes, ei kajastu, kuidas on sinna jõutud, näiteks projekt „Abikäsi“, kus üheks eesmärgiks on: *väheneb puuetega inimeste (nii alaealised kui täisealised) poolt toime pandud süütegude arv ning suureneb nende teadlikkus oma õigustest ja kohustustest*. Tulemustest saab vaid välja lugeda, et *püstitatud eesmärgid saavutati, käsitleti seadusandlust* (Abikäsi, 2013). Kuidas sellise tulemuseni jõuti on küsimärgiga. Ennetusprojekte omavahel võrreldes saab nende tulemuste hindamise kokku võtta sõnadega: üldsõnalisus ja autorite subjektiivsus. Kuriteoennetusprojektide eesmärkide sõnastamisel on jäänud üldsõnaliseks nt. Vähendada sõltuvusainete tarbimist (kokku 5 projekti) või vähendada liiklusõnnetustesse sattumist (kokku 5 projekti) või vähendada õigusrikkumiste arvu (kokku 6 projekti). Samuti noorte teavitamine sõltuvusainete kahjulikkusest või seadusandlusest – kindel on see, et noortele jääb teavituse käigus midagi meelde aga kuipalju ja mida, seda on raske hinnata, kuna on ka teisi tegevusi nende tagamiseks (kui tõhus on politsei töö õigusrikkujate tabamisel). Projekti tegijate subjektiivsus nähtub selgelt projektide tulemuses – on väljendatud *„Oli noori, kes plaanisid hakata tegelema lohesurfiga ning näiteks ka huvilisi, kes ragbitrenni sooviks minna“* (Suvekool, 2013), *„üldiselt võib projekti lugeda kordaläinuks“* (Integreerumine igapäevaellu, 2012) või *„projekt oli edukas“* (Politsei ja piirivalve sünnipäev 2012). Subjektiivsus väljendus ka jätkusuutlikkuse kirjelduses nt *„vägagi jätkusuutlik, korraldajatele ja osalejatele meeldiv ja vajalik üritus“* (Abikäsi, 2013). Samas oli projekt „Oskus aidata“, kus oli tagasisideankeetidest tehtud protsentuaalne kokkuvõte, kui palju kellegi jaoks kasulikku oli. Projekti paremaks korraldamiseks ja hilisemaks hindamiseks võiks täiendada praegust taotluse- ja kokkuvõttevormi, sinna saaks täiendavaid lisanõudeid sisse kirjutada, mida projektitaotleja ja – hindaja peab täitma.

### **3.4 Uurimustöö intervjuud**

Uurimistöö raames viis lõputöö autor läbi intervjuud Tallinna Linnakantselei turvalisuse valdkonna vanemspetsialistiga, PPA arendusbüroo juhtivspetsialistiga, Justiitsministeeriumi analüüsitalituse nõunikuga. Intervjuu kaudu selgitas autor välja, kuidas toimub hetkel kuriteoennetusprojektide hindamine ja millised on hindamise probleemid. Intervjueeritavatest Tallinna Linnakantselei turvalisuse valdkonna vanemspetsialist tegeleb Tallinna Linnakantseleile esitatud ennetusprojektidega, PPA arendusbüroo juhtivspetsialist tegeleb PPA-s ennetusprojektide organiseerimise ja koordineerimisega. Uurimuses osalenud ametike töökogemus kuriteoennetusprojektidega on erinev. Töö autor viis läbi 3 intervjuud.

#### **Uurimuse läbiviimine ja valim**

Andmete kogumis meetodina kasutas autor ekspert intervjuusid. Ekspertidele esitatavaid küsimusi oli kokku 11. Intervjuu küsimustik oli üles ehitatud nii, et saaks ülevaate hetkel kuriteoennetuse projektide hindamisest Tallinnas, selleks saab võrdlusmaterjali nii Tallinna Linnakantselei turvalisuse valdkonna vanemspetsialistilt, PPA spetsialistilt ja Justiitsministeeriumi analüüsitalituse juhtivspetsialistilt. Intervjuu tegemisel soovib autor välja selgitada ka erinevad probleemid, mis on seotud kuriteoennetuse projektide hindamisega. Intervjuude sooritamiseks saadeti eelnevalt ametnikele e- maili teel laiali intervjuu küsimustik ja seejärel ametnikud vastasid küsimustele meili teel või tehti intervjuu.

Esimeste küsimustega soovis autor teada saada üldinfot selle kohta kui kaua on intervjueeritavad tegelenud ennetusprojektidega ja ennetusprojektide umbkaudset arvu. Seejärel küsimused, et kes, mida, mil määral ja mis alusel kuriteoennetuse projekte hindab/hinnatakse. Kas on ühtset skaalat kuriteoennetuse projektide hindamisel? Ning probleemid projektide hindamisel (Millised on probleemid kuriteoennetuse projektide hindamisel? Kas jätkuprojektidel toimub ka järelhindamist? Kuidas või miks? Kuidas muuta ennetusprojektide hindamist efektiivsemaks? Kas on vajalik hinnata kuriteoennetusprojekte? Miks?)

#### **Uurimisandmete analüüs:**

Autor püstitas uurimusküsimuseks, et kas ja millised on probleemid kuriteoennetuse hindamisel. Uurimusküsimuse lahendamiseks valmistas töö autor intervjuu küsimustiku, mille vastuste tulemusi analüüsis.

### **Kui kaua olete kuriteoennetuse projektidega tegelenud?**

Esimene intervjueeritav ( edaspidi 1.): Neli aastat

Teine intervjueeritav (edaspidi 2.): Ennetuslike projektidega olen politseis seotud olnud 2007.aastast, üldse alustasin ennetustööga sh projektidega töötamist 2004.a (haridus- ja teadusministeeriumi allasutuses). Seega politseis 6.a, väljaspool politsei süsteemi 3.a, kokku 9 aastat.

Kolmas intervjueeritav (edaspidi 3.): üle kümne aasta

### **Mitmes kuriteoennetuse projektis olete osalenud?**

1. Kokku 44-s projektis
2. Kogu üheksa aasta peale on küll raske seda numbrit öelda, aga ehk mingi 100 võib ära tulla. Pealegi on osaluse mõiste mitmeti tõlgendatav.
3. Täpset numbrit ei oska öelda, aga osaleb ka Tallinna linna süüteoennetuse komisjonis.

### **Mida hinnatakse kuriteoennetuse projektides?**

1. Hindamiskriteeriumid on kirjas mittetulundustegevuse toetamise määruse lisatingimustes turvalisuse valdkonnas.
2. Hindamisel on kaks tasandit. Ühest küljest hinnatakse konkreetselt projektile seatud eesmärgi, teisest küljest laiemalt piirkonna heaolu ja paranemismärke tervikuna (piirkonna statistika).
3. Esiteks hinnatakse seda, kas projekti eesmärk on realselt saavutatav selle summa eest mida taotletakse. Kuid vaadatakse ka seda, kas taotleja on eelnevatel aastatel esitanud projekte see tähendab, et vaadatakse projekti tegija varasemat tausta, kui võiks süveneda sellesse mida projekt võiks pakkuda.

### **Kes hindab kuriteoennetuse projekte?**

1. Projekte hindab süüteoennetuse komisjon, kuhu kuulub komisjoni esimees, aseesimees ja komisjoniliikmed eri valdkondadest.
2. Sõltub projektist. Esimese hinnangu annab projektijuht, kes tagasi sidestab seda projekti meeskonnale ja kajastab tulemusi vajadusel laiemalt. Sõltuvalt sellest, kus kohast on saadud

projekti rahastust antakse hinnang rahastuse andnud organile, kes omakorda vaatab projekti tulemused üle. Kui tegemist on näiteks politsei ja oskonna põhise projektiga, siis sealne projektijuht teeb hindamise, saadab tulemused prefektuuri, seda omakorda kontrollib teenistusliku järelevalve käigus korrakaitsepolitseiosakond, kes raporteerib omakorda raha kasutamise kohta tulemused Siseministeeriumisse.

3. Justiitsministeeriumi poolt hindab projekti taotlusi komisjon, millesse kuuluvad oma ala eksperdid nt perevägivalda vähendamiseks suunatud projektide taotlused vaatab üle, ekspertkomisjon, kes igapäevaselt praktiseerivad sellega. Projekti kokkuvõtteid vaatab üle ministeeriumi poolt määratud isik. Finantspoole vaatab üle finantsaudit. Mahukate ja pikaajalist projektide puhul tehakse ka sisulisi vahehindamisi ja –kokkuvõtteid eesmärkide täitumisest.

### **Mil määral hinnatakse kuriteoennetuse projekte?**

1. Oleneb projektist ja eelarvest.
2. Alati toimub mingi hindamine, küsimus on tihtipeale kvaliteedis ja selles, et kas sisehindamine on piisavalt efektiivne. Oleme liikumas seda suunda, et ostame ennetuse mõju hindamise hoopis sisse ehk palkame firma, kes seda tööd teeb. Aga jah, see on väga kulukas ning üldiselt tehakse seda praegu ise.
3. Pikaajalistel ja mahukatel ennetusprojektidel on hindamine põhjalikum, kuna projektidesse investeeritud summad on suured ja seetõttu on vaja selgelt näha tulemusi. Väiksematel lokaalsetel projektidel ei peaks olema ka põhjalikku hindamist, mis võib olla ajamahukas.

### **Mis võetakse aluseks kuriteoennetuse projektide hindamisel?**

1. Lisaks küsimuses 3 äratoodule võetakse aluseks teema aktuaalsust, projekti teostaja kogemusi, teostuse ja eelarve selgust ja lahtikirjutatust.
2. Hindamisel on kaks tasandit. Ühest küljest hinnatakse konkreetselt projektile seatud eesmärgi, teisest küljest laiemalt piirkonna heaolu ja paranemismärke tervikuna (piirkonna statistika).

### **Kas on ühtne skaala kuriteoennetuse projektide hindamiseks?**

1. Kindlat skaalat ei ole.
2. Projekti eesmärkide hindamine lähtub projektile seatud eesmärkidest. Piirkondliku heaolu hindamisel oleme lähtunud kolmest punktist: inimeste teadlikkus, käitumine ja hoiakud.

Oleme esmakordselt küsitlenud selles vallas üle 8000 inimese ning saanud ka esimesed tulemused, millest lähtuvalt seatakse ennetusele politseis riiklikud eesmärgid, planeeritakse ennetustööd täpsemalt ning jälgitakse eesmärkide täitmist.

3. Kindel skaala puudub. On aeg ajalt tehtud komisjonile Excel formaadis tabeleid. Seal on skaala 1- 10, mis on eelnevalt ära põhjendatud. Selle alusel on tehtud paremusjärjestus, kellel on võimalik saada toetust.

### **Millised on probleemid kuriteoennetuse projektide hindamisel?**

1. Kui hea projekt on halvasti kirjutatud, ei tarvitse see toetust saada ja vastupidi.
2. Raha. Kui arvestada, et kvaliteetne hindamine nõuab pea 70% projekti eelarvest, siis seda raha tihtipeale ei leita (vastasel juhul peaks projekti lihtsalt ära jätma). Ilma rahata tehakse ise ja siis on küsimuseks kvaliteet.
3. Probleem on selles, et sisulist hindamist ei tehta. Kui tehakse, siis on probleemiks projekti läbiviija oskus. Probleem on ka eesmärgi sõnastuses, kus eesmärk märgitakse üles üldsõnaliselt ja laialivalguvalt, puudub konkreetsus, see tähendab, mis on praegu ja kuhu tahetakse jõuda. Probleem on ka oskuste puudumises, sest raske on teha taotlusi või kokkuvõtteid kui teemast ei teata.

### **Kas jätkuprojektidel toimub ka järelhindamist? Kuidas või miks?**

1. Kõik toetuse saajad peavad esitama hiljemalt 30 päeva peale projekti tegevuse lõppu vormikohased tegevus- ja kuluaruanded. Tagasiside põhjal teeb linnavalitsuse korrakaitseõnuk ettekande komisjonile.
2. Jah, ühel või teisel viisil hinnatakse kõiki projekte, see on politseis kohustuslik ja peab toimuma 1 kuu jooksul peale projekti lõppemist.
3. Jätkuprojekte on toetatud. Praegu töös olev perevägivalla projekt, kus tehakse tööd perevägivalla tugigrupiga. Selles on tugigrupile tehtud eelintervjuud, toimuvad poolaasta ja aasta hindamine, kas on toimunud muutusi ( nii positiivses kui negatiivses suunas).

### **Kuidas muuta ennetusprojektide hindamist efektiivsemaks?**

1. Kui komisjon on projekti toetanud, toetuse saaja on esitanud tegevusaruande, mis kavandatu hõlmab ja kuluaruande, mis vastab eelarvele, loetakse toetuse summa



abikõlblikuks. Toetatud projekti sisu tagantjärele hindamise kriteeriumid puuduvad. Oleks vajalik läbi meedia linna huvidest elanikke, vabatahtlikke, sihtasutusi ja mittetulundusühinguid varakult teavitada, lootes, et seeläbi laekub komisjonile enam olulisi ja sisukaid projekte.

2. Teha vähem ja tellida väljast hindamine, sinna suunas tugevalt liigumegi (loodetavasti hakkab nii olema 2015.a)

3. Välismaalt sisse tuua (üle võtta) tõestatava taustaga programme, mis mujal riikides töötavad. Neil on kindel taust, et programm töötab. Võimalik hindamise sisse ostmine. Euroopa liidus on välja töötanud „Projektide hindamise käsiraamatu“, mis on eesti keelde ringi tõlgitud, kuid mida Justiitsministeeriumis üle vaadatakse ja täiendatakse. Lisaks tahetakse justiitsministeeriumis teha teabepäevi, selle kohta mida oodatakse konkreetselt ennetusprojektilt.

### **Kas on vajalik hinnata kuriteoennetusprojekte? Miks?**

1. Raha, mis eraldatakse projektidele, laekub linna eelarvesse põhiosas linlaste tulumaksust. Selle kasutamine projektide toetamiseks peab vastama elanike huvidele.

2. Loomulikult. Muidu pole mõtet ennetusprojekte üldse teha. Miks sa teed, kui pärast sind tulemus ei huvitagi? Hindamine on loomulik osa saamaks tagasisidet, mis läks hästi ja mis halvasti. Kui läks halvasti, siis projekti ei jätkata või parandatakse, kui läks hästi, saab tegevusi laiendada ja head praktikad üle-eestiliseks viia. Lisaks toovad tihtipeale sellised eel- ja järelhindamised projekti raames välja ka piirkonna kitsaskohad, mida saab siis ka võrgustikutöö vormis, kasvõi projekti väliselt, parandada.

3. Hindamine on vajalik juba seetõttu, et kas ennetusprojekt töötab või mitte. Kui ei tööta, siis ei ole mõttekas sellega jätkata.

### **Intervjuudes esilekerkinud probleemid ja nende lahendused**

Töös ilmnunud probleemid: Probleem on selles, et sisulist hindamist ei tehta. Kui tehakse, siis on probleemiks projekti läbiviija oskus. Probleem on ka eesmärgi sõnastuses, kus eesmärk märgitakse üles üldsõnaliselt ja laialivalguvalt, puudub konkreetsus, see tähendab, mis on probleem projekti alguses ja kuhu tahetakse ennetusprojektiga jõuda. Probleem on ka oskuste puudumises, sest raske on teha taotlusi või kokkuvõtteid kui teemast ei teata. Kui hea projekt on halvasti kirjutatud, ei tarvitse see toetust saada ja vastupidi. Probleem on rahas, arvestades,

et kvaliteetne hindamine nõuab pea 70% projekti eelarvest, siis seda raha tihtipeale ei leita (vastasel juhul peaks projekti lihtsalt ära jätma). Ilma rahata tehakse ise ja siis on küsimuseks kvaliteet.

Samas projektide efektiivsuse tõstmiseks pakuti välja lahendusi: Oleks vajalik läbi meedia linna huvidest elanikke, vabatahtlikke, sihtasutusi ja mittetulundusühinguid varakult teavitada, lootes, et seeläbi laekub komisjonile enam olulisi ja sisukaid projekte. Teha vähem ja tellida väljast hindamine, sinna suunas tugevalt liigumegi (loodetavasti hakkab nii olema 2015.a). Välismaalt sisse tuua (üle võtta) tõestatava taustaga programme, mis mujal riikides töötavad. Neil on kindel taust, et programm töötab. Euroopa liidus on välja töötanud „Projektide hindamise käsiraamatu“, mis on eesti keelde ringi tõlgitud, kuid mida Justiitsministeeriumis üle vaadatakse ja täiendatakse. Lisaks tahetakse justiitsministeeriumis teha teabepäevi, selle kohta mida nõutakse konkreetselt ennetusprojektilt.

Intervjueeritavate vastuseid analüüsid leidis töö autor, et projektide tulemuslikumaks hindamiseks on vaja tõsta projektitegijate teadlikkust. Projektitegijatele selgitada, mida neilt oodatakse. Mida mahukam projekt ja suurem eelarve, seda põhjalikum peab pärast olema hindamine ja hindamise nõudmine. Kokkuvõtteks efektiivsuse tõstmiseks peab tõstma projektitegijate teadlikkust, püstitama konkreetsemaid eesmärke ja kui asutusesisene hindamine ei vasta nõuetele, siis tellida hindamine mujalt sisse, sest on erinevaid firmasid, kes tegelevad projektide ja nende hindamisega.

## KOKKUVÕTE

Lõputöö teemal „Kuriteoennetuse efektiivsuse hindamise metodoloogilisi probleeme“, kirjutati eesmärgiga analüüsida kuriteoennetust läbi ennetusprojektide. Kuna kuriteoennetust üldisena on raske hinnata, kuna see toimib paralleelselt teiste politseiliste tegevustega, nagu avaliku korra tagamine või liiklusjärelvalve koos erimeetmetega. Ennetusprojektide hindamist saab analüüsida seatud seatud eesmärkide ja kokkuvõtete kaudu. Seoses sellega püstitati ka uurimisküsimused: Mida hinnatakse kuriteoennetuse projektides? Millised on probleemid ennetusprojektide hindamisel?

Töö teooria osas mõtestati lahti kuriteoennetuse mõiste, sh liigid ja millist liigendamist kasutatakse Eestis. Anti ülevaade kuriteoennetuse projekti protsessist, mida tehakse, kes teeb, kuidas tehakse ja kuidas hinnatakse. Lisaks antakse ülevaade Kriminaalpoliitika arengusuundadest aastani 2018. Teoorias osas antakse ülevaade ka USA-s Marylandi ülikoolis väljatöötatud Maryland'i hindamise teaduslike meetodite skaalast. Seda aluseks võttes saab kirjeldada ning Eesti oludesse üle kanda nii ülevaate tegemisel kasutatud teaduslikke meetodikaid kui ka kättesaadavaid andmeid.

Uurimus on läbi viidud kombineeritud uurimusena. Andmete kogumiseks on kasutatud nii kvalitatiivset (ennetusprojektide analüüs) kui ka kvantitatiivset uurimismeetodit (ekspertintervjuud) ning nende meetodite ülesandeks oli analüüsida kuriteoennetuse projektide hindamist. Analüüsi käigus leida nii ühiseid kui ka erinevaid elemente kuriteoennetuse projektide hindamisel, nende põhjalikkust ja läbimõeldust. Ennetusprojektide mahu määrab kolm faktorit –aeg, koht ja kellele suunatud. Ennetusprojektide jaoks oli piiranguteks siis see, et peab alaealistele suunatud olema, ajavahemikus 2012- 2013 ja piirkonnaks Tallinna linn. Kokku oli 22 ennetusprojekti. Intervjuud viidud läbi Tallinna linnavalitsuse ennetusprojektidega töötava eksperdiga, Justiitsministeeriumis ennetusprojektidega töötava eksperdiga ning Politsei- ja Piirivalves töötava eksperdiga.

Peamiste uurimistulemustena projektide tulemuste analüüsimisel võib välja tuua järgmist:

Ennetusprojektide taotlustes on kirjas erinevad eesmärgid, kuhu tahetakse projektida jõuda, kuid projekti kokkuvõttes olevates tulemustes, ei kajastu, kuidas on sinna jõutud.

Ennetusprojekte omavahel võrreldes saab nende tulemuste hindamise kokku võtta sõnadega: üldsõnalisus ja autorite subjektiivsus. Kuriteoennetusprojektide eesmärkide sõnastamisel on jäädud üldsõnaliseks nt. Vähendada sõltuvusainete tarbimist (kokku 5 projekti) või vähendada liiklusõnnetustesse sattumist (kokku 5 projekti) või vähendada õigusrikkumiste arvu (kokku 6 projekti).

Ekspertintervjuudega väljaselgitatud probleemid hindamiseks: Probleem on selles, et sisulist hindamist ei tehta. Kui tehakse, siis on probleemiks projekti läbiviija oskus.

Probleem on ka eesmärgi sõnastuses, kus eesmärk märgitakse üles üldsõnaliselt ja laialivalguvalt, puudub konkreetsus, see tähendab, mis on probleem projekti alguses ja kuhu tahetakse ennetusprojektiga jõuda.

Probleem on ka oskuste puudumises, sest raske on teha taotlusi või kokkuvõtteid kui teemast ei teata. Kui hea projekt on halvasti kirjutatud, ei tarvitse see toetust saada ja vastupidi.

Probleem on rahas. Kui arvestada, et kvaliteetne hindamine nõuab pea 70% projekti eelarvest, siis seda raha tihtipeale ei leita (vastasel juhul peaks projekti lihtsalt ära jätma). Ilma rahata tehakse ise ja siis on küsimuseks kvaliteet.

Ekspertintervjuudes hindamise efektiivsuse tõstmise ettepanekud:

Teha vähem ja tellida väljast hindamine, sinna suunas tugevalt liigumegi (loodetavasti hakkab nii olema 2015.a).

Välismaalt sisse tuua (üle võtta) tõestatava taustaga ennetusprojekte, mis mujal riikides töötavad. Neil on kindel taust, et programm töötab, ei pea ise projekte välja mõtlema ja katsetama.

Võimalik hindamise, kui teenuse, sisseostmine. Lisaks tahetakse justiitsministeeriumis teha teabepäevi, selle kohta mida oodatakse konkreetselt ennetusprojektilt.

Samas on eksperdid andnud mõista, et mahukate ja pikaajaliste projektide puhul on vajalik tugev sisuline ja tõendus põhine tagasiside, kuid lühemaajalistel lokaalsetel projektidel ei peaks see olema väga põhjalik, kuid peab siiski olema, et näha kas ja millist kasu toob ennetusprojekt ühiskonnale.

## SUMMARY

Thesis „Methodological problems of evaluation of crime prevention in Tallinn“ was written with aim to analyze crime prevention through prevention projects. Crime prevention in general is hard to evaluate because crime prevention is being conducted simultaneously with other policing activities like maintaining public order and traffic supervision with its special measures. The evaluation of prevention projects can be analyzed through their set aims and summaries. Accordingly, the following research questions were posed: what to evaluate in the prevention projects? Which are the problems of evaluating crime prevention projects?

In the theory section the crime prevention concept is defined, including types and which is used in Estonia. The overview of the project process is given: what is being done, who is doing, how it is being made, how it is evaluated. In addition the overview of the Guidelines for Development of Criminal Policy until 2018. In the theory section the overview of the Maryland's scientific evaluation methods scale developed in the USA is given. Based on that, it is possible to describe and transfer it to Estonia for reviewing used scientific methods and available data.

This is a combined research. Data is collected with qualitative research methods – observation of prevention projects and expert interviews and then content analyzed. Aim of the research is to analyze the evaluation of crime prevention projects.

During the analysis common and different elements of evaluation of crime prevention projects were discovered, their deepness and thoroughness. The volume of prevention projects are determined by three factors: for whom, time and place. The sample of the prevention project was limited: these had to be directed to juveniles and they had to be conducted between 2012-2013 in Tallinn. The sample consisted of 22 prevention projects. The interviews were conducted with experts who are engaged with prevention projects in Tallinn City Government, Department of Justice and Police and Borderguard Board.

The main results of the analysis of the prevention projects are:

In the project applications there are different goals to be achieved, but in the summaries it is not recognizable how was the goal achieved.

The comparison of the prevention projects' results can be summarized: generality and subjectivity of the authors. The aims of the crime prevention projects are formulated too generally e.g. „To reduce the consumption of addictive substances“ (total 5 projects) or „To reduce the involvement of traffic accident“ (total 5 projects) or „To reduce the number of offenses“ (total 6 projects).

The problems for evaluation ascertained from expert interviews:

The problem is that no substantial evaluation is done. If it is done then the problem is the skills of the project conductor.

The problem is also the formulation of project aim, where the aim is formulated too generally and overwhelmingly, the lack of concreteness. That means - what is the problem in the beginning of the project and what is the destination of the project. The problem is also the lack of skills because it is hard to compose an application or make summaries if there is no knowledge about the area. If the project is written badly then it might not get the sponsorship. The problem lies in the money. Taking account that qualitative evaluation takes almost 70% of the budget of the project then often that money is not found, otherwise the project must be dismissed. Without the money the evaluation is done by themselves and then the quality is questionable.

Propositions to improve the efficiency of evaluation in expert interviews.:

To do less and to order the evaluation from outside, this is the way we are moving towards (hopefully this will be reality in 2015). Import (overtake) prevention projects with provable background from foreign countries. These have firm background that the projects work in other countries, no need to figure projects out and test them. Possible outsourcing of the evaluation as a service.

Additionally, the Department of Justice is planning to hold information days about what is expected from specific prevention projects.

Experts have hinted that in the cases of capacious and long-term projects hard substantive and science-based feedback is necessary, but in the cases of short time local projects it doesn't have to be thorough, but it still has to exist to show how the project benefits the society.

## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Brantingham P, Faust F, 1976, A Conceptual Model of Crime Prevention

Graham J & Bennett T, 1998, Kriminaalpreventsioon Euroopas ja Põhja Ameerikas

Eesti statistikaamet, 2009, Turvalisuse uuringu meetodika raport

Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018, Riigikogu otsus 09.06.2010 (757 OEI)

Laherand M, 2008, Kvalitatiivne uurimisviis, OÜ Infotrükk

Lang R ja Laanet K 23. august 2005 allkirjastatud deklaratsioon Laulasmaa deklaratsioon kuritegevusevastase võitluse eelistustest <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=58252/Laulasmaa+deklaratsioon+kuritegevusevastase+v%F5itluse+eelistustest.pdf>, välja otsitud 22.01.2013

Millenson, M 1997. Demanding Medical Excellence. Chicago: University of Chicago Press

Mis on kuriteoennetus?, välja otsitud 11.03.2013, <http://www.kuriteoennetus.ee>

Perens, A., Projektijuhtimine. Teine, parandatud ja täiendatud trükk. Tln.: Külim, 2001

„Politsei ennetustegevuse juhend“ 14.12.2013 Politsei- ja piirivalveameti peadirektori käskkiri nr 2.1- 6/209435- 1

Raska E, 2002, Kriminoloogia sissejuhatus ainesse, Tallinna Raamatutrükikoda

Riikliku statistika seadus, vastu võetud 10.06.2010 RT I 2010, 41, 241 jõust 01.08.2010

Sherman L, Gottfredson D, MacKenzie D, Eck J, Reuter P and Bushway S, 1998, Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising.

2014. a mittetulundustegevuse toetuse määramise lisatingimused, 23. detsember 2013, Tallinna Linnavalitsuse määrus nr 188

### **Kuriteoennetuse projektid (publitseerimata allikad):**

Abikäsi 2013

Alaealistele alkoholi kättesaadavuse piiramine ja tarbimise vähendamisele suunatud tegevuse korraldamine. 2013

Alati teiega vol 2 – 2013

Enne mõtle, siis otsustad 2012

Ettevaatust auto 2013

Haabersti liiklusäss 2012

Integreerumine igapäevaellu 2012

Integreerumine tavaellu 2013

Jalgrattaga terveks 2013

Koostöös muudame elukeskkonna turvalisemaks 2012

Laste liiklusturvalisuse tõstmine 2012

Liiklusohutuslaste loengute korraldamine Tallinna linna gümnaasiumitele (10 kl) 2012

Liiklusohutuslaste loengute korraldamine Tallinna linna gümnaasiumitele (11 kl) 2013

„Oska aidata“ – Koolitus lasteaiatöötajatele 2012

„Perevägivalda ennetus“ 2012

Politsei ja piirivalve sünnipäev 2012

Politsei ja piirivalve sünnipäev 2013

Suvekool- kõige vahvam viis uusi kogemusi saada 2013

Tegi pätti 2013

Tugiisik kui positiivne mõjutaja raskustes olevatele lastele 2012

Turvaline jüripäev 2012

Turvaline jüripäev 2013



**„Kuriteoennetuse efektiivsuse hindamise metodoloogilisi probleeme Tallinnas“**

Intervjuu küsimustik

1. Kui kaua olete kuriteoennetuse projektidega tegelenud?
2. Mitmes kuriteoennetuse projektis olete osalenud?
3. Mida hinnatakse kuriteoennetuse projektides?
4. Kes hindab kuriteoennetuse projekte?
5. Mil määral hinnatakse kuriteoennetuse projekte?
6. Mis võetakse aluseks kuriteoennetuse projektide hindamisel?
7. Kas on ühtne skaala kuriteoennetuse projektide hindamiseks?
8. Millised on probleemid kuriteoennetuse projektide hindamisel?
9. Kas jätkuprojektidel toimub ka järelhindamist? Kuidas või miks?
10. Kuidas muuta ennetusprojektide hindamist efektiivsemaks?
11. Kas on vajalik hinnata kuriteoennetusprojekte? Miks?