PEAKONTROLÖRI OTSUS

14.02.2002 nr 12 – 7 / 044

Ministeeriumide tegevus vahistatute, kinnipeetavate ja tingimisi karistatute resotsialiseerimisel



Tallinn
2002

Ülevaade auditi tulemustest

Riigikontrolli audit annab ülevaate ennetustööst, mida tehakse juba kuritegusid toime pannud isikutega ja eeluurimise all viibivate vahistatutega.

Karistusseadustiku kohaselt on karistuse eesmärgiks mõjutada süüdlast edaspidi hoiduma süütegude toimepanemisest ehk resotsialiseerimine ning kaitsta õiguskorra huvisid ehk isoleerimine. Resotsialiseerimine loob inimesele võimalused ühiskonda tagasi pöörduda ja tegutseda edaspidi ühiskonna normide piires. Nii väheneks kuritegude toimepanemise tõenäosus tulevikus, suureneks ühiskonna üldine turvatunne ning kahaneksid riigi kulutused kinnipeetavate ülalpidamisele ja kahju korvamisele.

Peamised järeldused ja ettepanekud

Vangistus ja kriminaalhooldus

Riigikontrolli hinnangul ei saavuta vanglad praegu oma eesmärki – mõjutada süüdimõistetut edaspidi hoiduma kuritegude toime-panemisest. Enamik kinnipeetavaid on karistuse kandmise ajal minimaalselt hõivatud kasuliku tegevusega, mis süvendab nende eemaldumist ühiskonnast (2001. aasta oktoobris töötas vaid 25% kinnipeetavatest). 74% kinnipeetavatest kannab vanglakaristust teist või enamat korda.

Kriminaalhoolduse läbimine annab võrreldes vanglaga suurema tõenäosusega tulemuse, et inimene suudab pärast karistuse kandmist saada ühiskonnas hakkama kuritegusid sooritamata. Riigikontrolli hinnangul on kriminaalhoolduse töö korraldatud hästi ning see on tõestanud end kui eesmärkide saavutamisele orienteeritud süsteem. Kriminaalhoolduse klientidel on kohustus teha tööd, elada kindlas elukohas, osaleda õppeprogrammides, külastada regulaarselt kriminaalhooldajat, vajadusel osaleda psühholoogilises nõustamises. Korraldatakse pidevaid koolitusi ja seminare kriminaal-hooldusametnikele, on tehtud esimesed sammud tulemusjuhtimise põhimõtete rakendamisel ning väljatöötamisel on kriminaalhoolduse teenusstandardid. Vaid 10% hooldusalustest suunatakse karistust kandma kinnipidamisasutustesse.

Üheks olulisemaks vahendiks kinnipeetavate resotsialiseerimisel on kriminaalhooldusfaasi läbimine enne täieliku karistuse kandmist. 2000. aastal vabanes 31% ehk 351 isikut vanglast tingimisi enne-tähtaegselt kriminaalhooldusesse.
2001. aastal kulutati riigieelarvest otseselt kokku 258,3 miljonit krooni 4709 vahistatu ja süüdlase kinnipidamiseks (54 841 krooni isiku kohta). Kriminaalhooldusosakondadel kulus samal ajal 7104

hooldusaluse järelevalveks ja teenindamiseks 20 miljonit krooni (2 815 krooni isiku kohta).

Riigikontroll teeb ettepaneku kehtestada kõikidele kinnipeetavatele kohustus läbida enne karistuse lõppu kriminaalhoolduse või avavangla[1] faas.

Justiitsminister ütles oma vastuskirjas Riigikontrollile, et kriminaalhoolduse või avavangla faasi läbimine peaks olema vangistuse loomulik osa. Samas puudub Justiitsministril selge tegevuskava selle reaalseks saavutamiseks.

Prokuratuuri tegevus karistuse küsimisel

Justiitsminister ei ole taganud olukorda, kus iga karistuse küsimisel arvestaks prokuratuur mõju inimese resotsialiseerimisele. Riigikontrolli hinnangul koguvad prokurörid enne süüdistuse esitamist vähe teavet süüdistatava sotsiaalse ja majandusliku olukorra ning isiksuse kohta. Näiteks 2001. aasta esimesel poolel koostati isikuprofiil[2] vaid 16,7% juhtumitest.

Riigikontroll teeb ettepaneku luua mehhanism, kus karistuse küsimisel arvestatakse teadlikult resotsialiseerimisriskide ja kuludega iga kohtualuse puhul.

Justiitsminister nõustus oma vastuses selle ettepanekuga, nimetades seda vajalikuks. Eesmärgiks on võetud vastava metoodika väljatöötamine. Riigikontrolli hinnangul on ministri tegevus ebapiisav, sest üksnes metoodika ilma selle rakendamist toetavate juhtimis-, kontrolli- ja aruandlussüsteemideta ei taga olukorda, kus iga karistuse küsimisel arvestataks mõju inimese resotsialiseerimisele.

Kuluarvestussüsteemi loomine

Justiitsministeeriumil pole täpset teavet, kui palju maksab erinevate karistuste ja tõkendite (eelvangistus, vangistus, kriminaalhooldus, üldkasulik töö jm) täideviimine ühe isiku kohta.

Riigikontroll teeb ettepaneku luua kuluarvestuse süsteem, mis näitaks, millest karistuse täideviimise kulu koosneb, ning rakendada finantsjuhtimist, mille abil on võimalik neid kulusid juhtida vastavalt eesmärkidele.

Justiitsministeeriumi üheks eesmärgiks 2002. aastal on juurutada juhtimis- ja kuluarvestussüsteem ministeeriumis ja tema valitsemisalas. Sellega kaasneb ka tegevuspõhise kuluarvestuse juurutamine,

[1] Avavanglas kinni peetaval isikul on seoses töötamisega lubatud viibida väljaspool avavangla territooriumi.
[2] Kohtueelne ettekanne, mis sisaldab põhjalikku infot süüdistatava isiku ja tema sotsiaalse olukorra kohta.

mis võimaldab hinnata kulukandjate ja tegevuste tegelikku maksumust. Reaalselt hakkab süsteem tööle 2003. aasta jaanuarist.

Aruandlussüsteem

Justiitsminister ei nõua vanglatelt andmeid resotsialiseerimise tulemuste kohta ega hinda vanglate tööd nende alusel. Aruandlus keskendub peamiselt sellele, kui palju mingit tegevust on ellu viidud, hindamata selle kvaliteeti.

Riigikontroll teeb ettepaneku võtta vanglate töö tulemuste hindamisel aluseks esmajoones see, kuidas on edenetud kinnipeetavate resotsialiseerimisel. Vanglate aruandlus võiks keskenduda individuaalsete täitmiskavade[3] täitmisele, mis läbimõeldult koostatuna peaksid andma võimalikult suured eeldused selleks, et kinnipeetav saaks vabaduses edukalt hakkama.

Justiitsministeeriumi arengustrateegia aastani 2005 seab eesmärgiks määrata vanglasüsteemi ja vanglate töötulemuste hindamise kriteeriumid. Riigikontroll peab positiivseks, et see eesmärk on arengustrateegias kirjas, kuid justiitsminister ei anna vastust, mida reaalselt on tehtud selle eesmärgi saavutamiseks ning kas ja kuidas kavatsetakse aruandluses kasutada individuaalseid täitmiskavu.

Soovitused Riigikogule

Karistusseadustiku järgi on karistuse eesmärgiks lisaks õiguskorra huvide kaitsmisele ka mõjutada süüdlast edaspidi hoiduma süütegude toimepanemisest ehk resotsialiseerimine. Viimane on kõigi karistusliikide, sh vanglakaristuse ülesanne.

Riigikontrolli hinnangul ei suuda vanglad kinnipeetavaid resotsialiseerida. Täna on vanglad peaasjalikult isoleerimisasutused, kust vabanenud isik ei suuda reeglina ilma uute kuritegudeta ühiskonnas toime tulla.

Eeltoodule tuginedes ning eeldades, et karistusseadustik sätestab resotsialiseerimise karistuse eesmärgina, soovitame Riigikogul kujundada selge seisukoht, milliste kuriteoliikide ja isikurühmade puhul tuleks senisest enam arvestada resotsialiseerimist takistavate teguritega ning seetõttu eelistada karistusena mittevabaduse-kaotuslikke karistusi (kriminaalhooldust, rahalist karistust jm).

Selleks soovitame Riigikogul küsida justiitsministrilt ülevaadet riigi senisest tegelikust karistuspoliitikast, mis näitaks, millistele isikurühmadele mis kuritegude eest mis karistusi prokuratuur on küsinud

[3] Individuaalne täitmiskava kujutab endast lepingut vangla ja kinnipeetava vahel, sisaldades ülesandeid, mida kinnipeetav peab täitma selleks, et saada teatud soodustusi (vabastamine enne tähtaega, lubamine väljasõitudele jne).

ja kohtud mõistnud. Siinkohal soovitame Riigikogul pöörata erilist tähelepanu sellele, mil moel struktureerituna peaks justiitsminister seda infot esitama, et Riigikogu saaks adekvaatse ülevaate.

Sellise analüüsi alusel saaks Riigikogu võtta seisukoha, millised karistused on praegu liiga ranged või leebed, ning anda justiitsministrile suuniseid valmistamaks ette karistuspoliitika õigusliku raamistiku (karistusseadustiku) muutmist ning suunamaks karistuse küsimise ja määramise praktikat.

Samuti soovitame Riigikogul kohustada justiitsministrit esitama regulaarset aruandlust, mis annaks ülevaate riigi tegelikust karistuspoliitikast.

Sisukord

Sissejuhatus **7**
Valdkonna lühiülevaade 7
Auditi teostus 9

1. Vangistus ja teised karistusliigid mõjusus- ja finantsperspektiivis **11**
1.1. Prokuratuuri roll riikliku süüdistuse esitamisel 11
1.2. Karistusliikide mõjusus 13
1.2.1. Vangistuse mõju 13
1.2.2. Kriminaalhoolduse mõju 15
1.3. Karistuse säästlikkus 17

2. Töö- ja õppimisvõimalused **19**
2.1. Töövõimalused 19
2.2. Õppimisvõimalused 21

3. Individuaalsed täitmiskavad **23**
3.1. Kinnipeetavate motiveerimine individuaalsete täitmiskavade abil 23
3.2. Individuaalsete täitmiskavade kontroll ja aruandlus 26

4. Vahistatute olukord **27**

Lisad **30**
1. Auditiküsimused, eeldused ja hindamiskriteeriumid 31
2. Vahistatute resotsialiseerimisriskid ja nende maandamine 33
3. Kinnipeetavate resotsialiseerimisriskid ja nende maandamine 34

Justiitsministri vastus **35**

Sissejuhatus

Valdkonna lühiülevaade

Vahistatute, kinnipeetavate ja tingimisi karistatute resotsialiseerimisega puutuvad otseselt või kaudselt kokku politsei, prokuratuur, kohtud, vanglad, kriminaalhooldusosakonnad, vanglate territooriumil asuvad haridusasutused ja kolmanda sektori asutused. Neid rahastatakse riigieelarvest Justiits-, Haridus- ja Sotsiaal- ja Siseministeeriumi kaudu. 2001. aasta riigieelarves[4] nähti ette järgmised otseselt resotsialiseerimisega seotud kulud:

Asutus[5]	2001. aasta eel-arve (tuhat kr)	Kliente	Kulu kliendi kohta aastas (kr)
Kinnipidamis-asutused (koolid + investeeringud)	258 340	4 709	54 841
Tartu Vangla ehitamine	159 500	valmib 2002. aastal	
Kriminaalhooldus	20 000	7 104	2 815
Toetused kolmandale sektorile	3 000	statistika puudub	
Kokku:	440 840	11 813	37 318

Prokuratuur, vanglad ja kriminaalhooldusosakonnad kuuluvad **Justiitsministeeriumi** haldusalasse. Vanglate haldamist ja kontrolli teostab otseselt Justiitsministeerium. Vastutavaks struktuuriüksuseks on Justiitsministeeriumi vanglate osakond, mille põhiülesandeks on vanglate töö korraldamine ja järelevalve. Osakond allub vanglate asekantslerile.

Kriminaalhooldusosakonnad kuuluvad maa- või linnakohtu alluvusse ning jagunevad talitusteks. Teenistusjärelevalvet kriminaalhooldus-osakonna üle teostavad maa- või linnakohtu esimees või tema poolt määratud kohtunik ja justiitsminister. Justiitsministeeriumi ülesanne on koordineerida ja ühtlustada 17 kriminaalhooldusosakonna tööd Eestis. Justiitsministeeriumi struktuuris on kohtute osakonna koos-seisu kuuluv kriminaalhoolduse ja -preventsiooni talitus. Kohtute osakond allub kohtute asekantslerile.

Prokuratuur on Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev asutus. Prokuratuuriseaduse alusel on talle teiste funktsioonide hulgas pandud kohustus esindada riiklikku süüdistust kohtus.

Sotsiaalministeerium vastutab sotsiaalprogrammide väljatöötamise ja koordineerimise eest. Käesoleva auditi seisukohalt olid olulised need sotsiaalprogrammid, mis on suunatud süüdimõistetud isikute

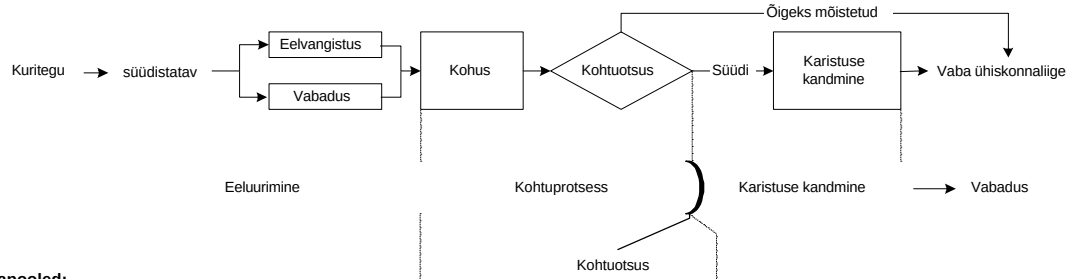
[4] 2001. aasta riigieelarve seadus (RT I 2001, 4, 11; 79, 481).
[5] Resotsialiseerimise kulusid politsei, prokuratuuri ja kohtute eelarvest ei ole võimalik eraldi välja tuua.

resotsialiseerimisele. Sellega tegeleb Sotsiaalministeeriumi hoolekandeosakond, mis allub sotsiaalala asekantslerile.

Vangla territooriumil asuvad koolid kuuluvad **Haridusministeeriumi** haldusalasse. Ministeeriumi eelarvest kaetakse õpetajate töötasud ja koolide halduskulud. Justiitsministeeriumi eelarvest kindlustatakse koolidele õppepinnad (sh õppetöökojad), seadmed ja õppevahendid.

Ülevaade protsessist ahelas kuritegu - karistus - vabadus

Ülevaates esimeses osas tuuakse välja sündmuste ahel kuriteost karistuse kandmiseni ja sealt vabaduseni. Protsess on liigitatud kolme etappi - eeluurimine, kohtuprotsess koos kohtuotsusega ning karistuse kandmine. Formuleeritakse etappide lõikes osapooled, nende üldised eesmärgid ja tulemused. Teises osas antakse etappide lõikes ülevaade resotsialiseerimis tegevustest ehk mida antud protsessis tehakse, et suunata inimest õiguskuulekale käitumisele. Lähtudes etappidest on määratud rsotsialiserimise normid, normide täitmiseks teostatavad tegevused ja hetkeolukord nimetatud tegevuste tulemustes. Hetkeolukorra kirjeldus tugineb auditi läbiviimisel tehtud tähelepanekutele.



	Eeluurimine	Kohtuprotsess	Karistuse kandmine
Osapooled:	Politsei Uurija Prokurör Advokaat Arestimaja Kinnise vangla eelvangistusosakond	Prokurör Advokaat Kohtunik Kriminaalhooldus	Kriminaalhooldus Kinnine vangla Avavangla Haridusministeerium Sotsiaalministeerium
Eesmärgid:	Teha kindlaks süüks arvatav tegu; kuriteokoosseis; koguda küllaldaselt tõendeid süüdistatava vastu; selgitada välja kuriteo põhjused, selle toimepanemist soodustanud tingimused ja süüdistatava isiksust iseloomustavad asjaolud.	Otsustada teo toimumine ning süüdistatava osalus teos, teo kuulumine kuriteo alla; süüdistatava osalus ja süü kuriteos; karistuse mõistmise vajadus; karistuse mõistmisel karistuse määr ja kandmise kord.	Karistatu suunamine õiguskuulekale käitumisele.
Tulemused:	Süüaluse tõendatud osalus kuriteos koos teo sooritamise põhjuste ja isiksust iseloomustavate asjaoludega.	Õigeks- või süüdimõistev kohtuotsus koos karistusega.	Karistatu saab vabanemisel hakkama ühiskonnas ilma kuritegudeta.
Resotsialiseerumine protsessis - eelvangistus - kohtuprotsess - karistuse kandmine			
Üldtunnustatud normid resotsialiseerimisel:	Eelvangistuse lõppedes peab isik olema sotsiaalselt ja majanduslikult samas olukorras, kui ta oli seda enne eelvangistusse minemist.	Karistuse mõistmisel peab lähtuma süüdimõistetu resotsialiseerumise võimalustest karistuse kandmisel.	Karistuse täideviimisel suunatakse karistatut õiguskuulekale käitumisele.
Normide saavutamiseks teostatavad tegevused:	Sotsiaalsete sidemete säilitamine, vara ja töökoha säilimise tagamine, hoolealuste andmine vastavate asutuste järelevalve alla.	Vajadusel nõuab kohtunik enne otsuse langetamist kriminaalhoolduselt isikuprofiili ning lähtub karistuse määramisel isiku resotsialiseerumise võimalusest.	Karistatu isikuanalüüs ja tema vajaduste väljaselgitamine; sotsiaalselt oluliste ja positiivsete sidemete säilitamine, tagatakse elamistingimused, tervishoid ja tööhõive; võimaldatakse õppida ja osaleda võõrutusprogrammides, usutegevuses, sporditegevuses ja muus arendavas tegevuses.
Auditi tähelepanekud:	Vahistatutel pole võimalik teha tööd ega omandada haridust. On võimalik kasutada raamatukogu, tegeleda spordiga. Vahistatute sotsiaalsete sidemete säilimise vastu tunti huvi 30% juhtudel. 22,5% vahistatutest ei omanud viimase kuu jooksul ühtegi kontakti. Vahistatu kohustuste vastu tunti huvi 20% juhtudel.	2001. a I pa seisuga nõudis kohus 4937 kriminaalasja menetlemisel isikuprofiili 825 korral ehk 16,7%	25% kinnipeetavatest töötavad, 27% õpivad, sotsiaalsete sidemete vastu on huvi tuntud 40% juhtudel, 37,5 % kinnipeetava puhul on uuritud kohustuste kohta väljaspool vanglat. Kinnipeetavatel on võimalik tegeleda spordiga, külastada kaplanit ja kasutada raamatukogu. Sotsiaaltöötajaid on 5% kõikidest vanglatöötajatest.

Auditi teostus

Auditi eesmärgiks on suunata Justiitsministeeriumi, kinnipidamisasutuste, prokuratuuri, kriminaalhooldusosakondade ning Sotsiaal- ja Haridusministeeriumi tegevust vahistatute, kinnipeetavate ja tingimisi karistatute resotsialiseerimisel ning anda parlamendile ja avalikkusele infot ministeeriumide tegevuse tulemuslikkusest selles valdkonnas. Vaatlesime nimetatud asutuste tegevust aastail 1997–2001.

Auditi põhiprobleemiks on kinnipidamisasutustes viibinud ja tingimisi karistatud isikute poolt uute kuritegude toimepanek pärast vabanemist, mis on seotud nende puuduliku ettevalmistusega eluks vabaduses. Enamik kurjategijaid on juba enne kuriteo toimepanekut sotsialiseerimata või halvasti sotsialiseeritud. Kinnipidamisasutustes toimub paratamatult resotsialiseerimisele vastandlik prisonisatsiooni-protsess, mis seisneb vangikogukonnaga liitumises ja sealse subkultuuri järkjärgulises omandamises.

Auditi põhiprobleemiks on kinnipidamisasutustes viibinute ja tingimisi karistatute poolt uute kuritegude toimepanek pärast vabanemist, mis on seotud nende puuduliku ettevalmistusega eluks vabaduses.

Kasutasime vahistatute, kinnipeetavate ja tingimisi karistatute resotsialiseerimist käsitlevat dokumentatsiooni ning analüüsisime valdkonda puudutavaid õigusakte, resotsialiseerimisega seotud töötajate ametijuhendeid, samuti kohtute, politsei- ja kinnipidamisasutuste statistikat.

Intervjueerisime vanglate direktoreid ja sotsiaalosakondade juhatajaid, Justiitsministeeriumi vanglate asekantslerit ning sotsiaalhoolekande ja elukorralduse talituse juhatajat, samuti prokuröre. Telefoni teel intervjueerisime Haridusministeeriumi koolivõrgu büroo spetsialisti ja mittetulundusorganisatsioonide esindajaid.

Kirjalikud küsimustikud saatsime 16-le kriminaalhooldusosakonna juhatajale ja 20-le prokurörile, Justiitsministeeriumi kriminaalhoolduse ja -preventsiooni talituse juhatajale, Sotsiaalministeeriumi hoolekande osakonna juhatajale ning kohalike omavalitsuste sotsiaalküsimustega tegelevatele spetsialistidele.

Lisaks küsitlesime vahistatuid ja kinnipeetavaid Tallinna Vanglas, Keskvanglas ja Murru Vanglas. Vanglate valikul osutus määravaks kinnipeetavate ja vahistatute hulk ning nende asutuste poolt kasutatavate ressursside maht. 120 küsitletut jagunesid vanglate lõikes esimese keele alusel järgnevalt:

	Vahistatud	**Kinnipeetavad**
Tallinna Vangla	10 eesti / 10 vene	10 eesti / 10 vene
Keskvangla	10 eesti / 10 vene	10 eesti / 10 vene
Murru Vangla	-	20 eesti / 20 vene

Auditi ettepaneku lõplikul sõnastamisel ja eelaruande koostamisel arvestati ekspertide – TPÜ sotsiaalteaduskonna sotsiaaltöö osakonna juhataja Anne Tiko ning TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi kuritegevuse sotsioloogia osakonna juhataja professor Jüri Saare tähelepanekutega. Professor Saar analüüsis põhjalikult ka kontrolliakti, millesse tegi parandusi ja väärtuslikke täiendusi.
Auditeerisid Riigikontrolli tulemusauditi osakonna auditijuhi kt Dag Ainsoo ja auditispetsialist Janno Veskimets.

1. Vangistus ja teised karistusliigid mõjusus- ja finantsperspektiivis

Ühiskonnale on tähtis, et igale õiguserikkujale määratav karistus saavutab oma eesmärgid (mõjusus) minimaalse kuluga maksumaksjale (säästlikkus). Karistuse aluseks on isiku süü, **karistuse eesmärgiks aga mõjutada süüdlast edaspidi hoiduma süütegude toimepanemisest ehk resotsialiseerimine ning kaitsta õiguskorra huvisid ehk isoleerimine**[6].

Justiitsministeeriumi statistika järgi on 74% kinnipeetavatest vanglas teist või enamat korda, mis näitab, et vangistus pole efektiivne vahend saavutada karistuse eesmärke. Kriminaalhoolduse läbinuist läheb hinnanguliselt vaid 10% karistust kandma kinnipidamisasutustesse.

74% kinnipeetavaist on vanglas teist või enamat korda. Kriminaalhoolduse läbinuist läheb hinnanguliselt vaid 10% karistust kandma kinnipidamisasutustesse.

2001. aastal kulutati riigieelarvest otseselt kokku 258,3 miljonit krooni 4709 vahistatu ja süüdlase kinnipidamiseks ja karistamiseks. Kriminaalhooldusosakondadel kulus samal ajal 7104 hooldusaluse järelevalveks ja teenindamiseks 20 miljonit krooni.

1.1. Prokuratuuri roll riikliku süüdistuse esitamisel

Ei ole tagatud olukorda, et iga karistuste küsimisel arvestataks mõju inimese resotsialiseerimisele.

Riikliku süüdistuse esitamisel peaks prokurör arvestama isiku resotsialiseerimise aspekti. See eeldab, et prokurör teab konkreetse karistuse määramisega kaasnevaid riske resotsialiseerimisele, tunneb süüdistatava isikuprofiili ja oskab küsida süüdistatavale sobivaimat karistust. Selle tulemusena saavutataks karistuse eesmärk – karistatu saab pärast karistuse kandmist ühiskonnas õiguskuulekalt hakkama ja õiguskorra huvid on tagatud.

Auditeerimisel selgus, et prokuratuur on küll teadlik karistusega kaasnevaist riskidest süüdistatava hilisemale resotsialiseerimisele, kuid ei ole koostanud kirjalikku metoodikat riskide arvestamiseks ja maandamiseks. Kui aga prokuröridel on infot süüdistatava isiku kohta, kasutavad nad seda enda sõnul peaaegu alati. Kõnealust infot saavad prokurörid peamiselt kriminaalhooldusametnike käest, juhul kui kohtunik on seda nõudnud. Järgnev tabel näitab kriminaalasjade ja isikuprofiilide (kohtueelsete ettekannete) arve aastate kaupa:

Prokuratuur on küll teadlik karistusega kaasnevaist riskidest süüdistatava hilisemale resotsialiseerimisele, kuid arvestavad neid riikliku süüdistuse esitamisel vaid vähesel määral.

[6] Karistusseadustiku § 56 lg 1.

	1999	2000	2001. a I pa
Kriminaalasjade arv maa- ja linnakohtutes	7 279	9 224	4 937
Kohtueelsete ettekannete arv	1 712	1 635	825
Ettekannete osakaal kriminaalasjades(%)	24,0	17,7	16,7

Riigikontrolli hinnangul koguvad prokurörid enne süüdistuse esitamist vähe teavet süüdistatava sotsiaalse ja majandusliku olukorra ning isiksuse kohta. Näiteks 2001. a esimesel poolaastal oli isikuprofiil koostatud vaid 16,7% juhtumitest, kusjuures isikuprofiilide osakaal kriminaalasjades on viimasel kolmel aastal vähenenud. Samuti puuduvad prokuratuuril oskused ja metoodika, kuidas kasutada niisugust infot riikliku süüdistuse esitamisel ja tõkendi kohandamisel.

Ettepanekud Riigikogule

- Otsustada, kuidas luua olukord, kus prokuratuur arvestaks karistuse küsimisel resotsialiseerimisriskide ja -kuludega.

- Luua prokuratuurile seaduslik alus nõuda kriminaalhooldusosakondadelt kohtueelseid ettekandeid.

Tuleb luua olukord, kus prokuratuur arvestaks karistuse küsimisel riske süüdistatava sotsiaalsele ja majanduslikule olukorrale ning isiksuseomadustele, aga samuti resotsialiseerimiskulusid.

Ettepanekud Justiitsministeeriumile

- Töötada välja metoodika, mille abil arvestada süüdistatava sotsiaalset ja majanduslikku olukorda ning isiksuse omadusi süüdistuse esitamisel. Pakkuda vastavat koolitust prokuröridele ja kohtunikele.

- Töötada välja kord, millistel juhtudel on prokurör kohustatud kriminaalhoolduselt nõudma isikuprofiili.

1.2. Karistusliikide mõjusus

1.2.1. Vangistuse mõju

Riigikontrolli hinnangul ei saavuta vanglad praegu oma eesmärki – mõjutada süüdimõistetut edaspidi hoiduma kuritegude toimepanemisest. Enamik kinnipeetavaid on karistuse kandmise ajal minimaalselt hõivatud kasuliku tegevusega, mis süvendab nende eemaldumist ühiskonnast.

Kuna teadmisi ja oskusi tulla ühiskonnas edukalt toime on võimalik saada ennekõike tingimisi ennetähtaegselt vabanejatel, neid on aga vabanejaist vaid 31%, tähendab see sisuliselt, et 69% kinnipeetavaist vabanevad ilma vajalike oskuste ja teadmisteta.

Kuna teadmisi ja oskusi tulla ühiskonnas edukalt toime on võimalik saada ennekõike tingimisi ennetähtaegselt vabanejatel, neid on aga vabanejaist vaid 31%, tähendab see sisuliselt, et 69% kinnipeetavaist vabanevad ilma vajalike oskuste ja teadmisteta.

Vangistus on karistus, mille täideviimisel kohaldatakse kinnipidamist eesmärgiga suunata kinnipeetavat õiguskuulekale käitumisele ja kaitsta õiguskorra huve. Vangistusest vabanemisel peaks isik ühiskonnas saama hakkama ilma uusi kuritegusid sooritamata. Statistika näitab, et 74% kinnipeetavatest kannavad vanglakaristust teist või enamat korda.

Suunamaks kinnipeetavat õiguskuulekale käitumisele tuleks vangistusseaduse[7] järgi vanglas:

- teha karistatu isikuanalüüs ja selgitada välja tema vajadused;
- tagada sotsiaalselt oluliste ja positiivsete sidemete säilimine, elamistingimused, tervishoid, tööhõive ja õiguskaitse;
- võimaldada õppida ja osaleda sotsiaalprogrammides, sh võõrutusprogrammides, usutegevuses, sporditegevuses ja muus arendavas tegevuses.

Täiendavalt võimaldatakse kinnipeetaval teatud tingimuste täitmisel paigutamist avavanglasse või vabaneda vanglast tingimisi ennetähtaegselt kriminaalhooldusesse.

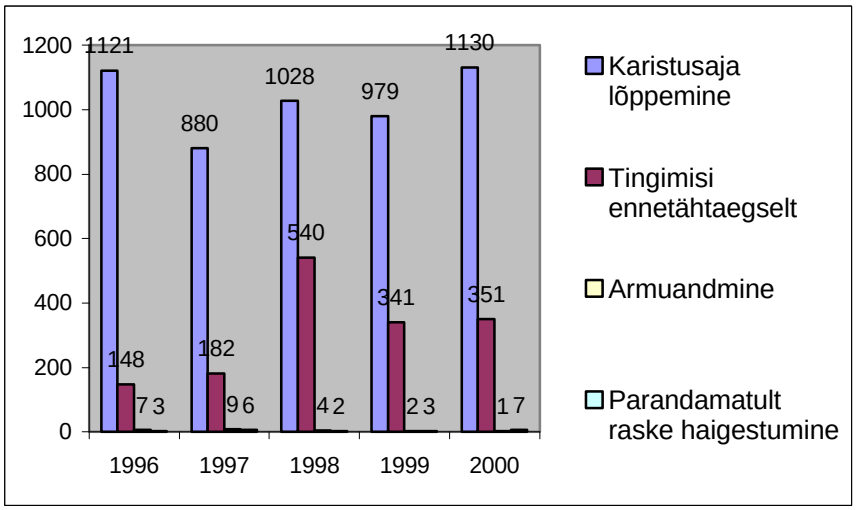
Auditi tulemusena selgus, et ressursinappuse tõttu suudetakse vanglates vaid minimaalsel määral teha karistatute isikuanalüüsi ja selgitada välja nende vajadusi. Sotsiaalprogramme viivad läbi mõned üksikud mittetulundusühingud, kinnipeetavatest töötab 25% ja õpib 27%. Sotsiaalsete sidemete vastu on huvi tuntud 40% juhtudel, varaliste kohustuste vastu väljaspool vanglat 37,5% puhul. Muu aktiivse tegevusena on kinnipeetavatel võimalik tegelda spordiga, külastada kaplanit ja kasutada raamatukogu. Sotsiaaltöötajaid on liiga vähe, et tegelda kõikide kinnipeetavatega eraldi.

Samuti jääb auditeeritavate sõnul kinnipeetavate resotsialiseerimine tahaplaanile vanglate ülerahvastatuse tõttu. Nt Keskvanglas on keskmine kinnipeetavate arv ühes ruumis 27.

[7] RT I 2000, 58, 376.

Probleemiks on ka nakatumine HI-viirusesse. 2002. aasta jaanuari seisuga oli Keskvanglas nakatunuid 227.

Üheks olulisemaks vahendiks kinnipeetavate resotsialiseerimisel on kriminaalhooldusfaasi läbimine enne täieliku karistuse kandmist. 2000. aastal vabanes 31% ehk 351 isikut vanglatest tingimisi ennetähtaegselt kriminaalhooldusesse.



Kuna tingimisi vabastamise eelduseks on töö- ja elukoha ning isikudokumentide olemasolu, on selle rakendamine paljude kinnipeetavate puhul võimatu. Auditi käigus intervjueeritute sõnul oleks kriminaalhooldust rohkem vaja just neile, kes ei täida tingimisi vabastamise kriteeriume ja vabanevad tähtaegselt. Nende ainsaks toeks ühiskonnas on mittetulundusühingute varjupaigad, kuhu vaba inimene ei taha minna.

Kriminaalhooldust oleks pigem vaja just neile kinnipeetavaile, kes ei täida tingimisi vabastamise kriteeriume – töö- ja elukoha ning isikudokumentide olemasolu.

Teiseks alternatiiviks on avavangla kasutamine, mis tähendab seda, et kinnipeetavad käivad päevasel ajal tööl, kuid peavad ööseks naasma avavangla territooriumile. Üldjuhul viiakse kinnipeetavaid Eesti ainsasse avavanglasse – Rummusse – Murru või Ämari Vanglast. Keskvanglast pole avavanglasse üle viidud ühtegi kinnipeetavat.
12.11.2001. a seisuga on avavanglas 31 kinnipeetavat (0,9% Eesti kinnipeetavate koguarvust). Kokku on avavanglas kohti 37.

Intervjueeritud leidsid, et iga kinnise vangla juures võiks olla avavangla või avatud osakond, kuna avavanglasse pääsemine on kinnipeetavale suur motivatsioon järgimaks korda ja kehtestatud nõudmisi. Siiski pole ka Tartu uue vangla projektis avatud osakonda ette nähtud.

Ettepanekud

- Suurendada ennetähtaegselt vabanevate kinnipeetavate hulka ja osakaalu.

- Kaaluda vajadust kehtestada kõigile kinnipeetavatele kohustus läbida enne karistuse kandmise lõppu kriminaalhoolduse või avavangla faas. See võiks alata näiteks 6 kuud enne karistuse kandmise lõppu. Motiveerimaks kinnipeetavaid täitma individuaalseid täitmiskavasid, tuleks siiski jätta võimalused ka kriminaalhooldusfaasi varasemaks alguseks.

Kõigil kinnipeetavail peaks olema kohustus läbida enne karistuse kandmise lõppu kriminaalhoolduse või avavangla faas.

1.2.2. Kriminaalhoolduse mõju

Kriminaalhoolduse läbimine annab suure tõenäosusega tulemuse, et inimene suudab pärast karistuse kandmise lõppu saada ühiskonnas hakkama ilma kuritegusid sooritamata.
Riigikontrolli hinnangul on kriminaalhoolduse töö korraldatud hästi ning see on tõestanud end kui eesmärkide saavutamisele orienteeritud süsteem.

Viimast tõestab fakt, et vaid 10% hooldusalustest suunatakse karistust kandma kinnipidamisasutustesse. Ülejäänud klientidel on kuni kriminaalhooldusest vabanemiseni (ehk tingimisi karistuse lõppemiseni) kohustus teha tööd, elada kindlas elukohas, osaleda õppeprogrammides, külastada regulaarselt kriminaalhooldajat, vajadusel osaleda psühholoogilises nõustamises jne. Selle tulemusena on suurem tõenäosus, et tingimisi karistatud isik ka pärast kriminaalhoolduse lõppemist suudab ühiskonnas hakkama saada ilma uusi kuritegusid sooritamata.

Eesmärgiks on olukord, kus ükski hooldusalune ei pane kriminaalhoolduse ajal toime õigusrikkumist ega pöördu pärast katseaja lõppu tagasi kuritegelikule teele. See eeldab, et seaduses on sätestatud vastavad võimalused ning on olemas ressursid ja inimesed koos erialase oskusteabega.

Kriminaalhoolduse järelvalve alla kuuluvad isikud, kelle suhtes mõistetud tähtajalise vabadusekaotuse on kohus kohaldanud tingimisi karistuseks või kes on tingimisi ennetähtaega vabastatud vabadusekaotuslikust karistusest. 2001. aasta oktoobri lõpu seisuga oli kriminaalhooldussüsteemi järelvalve all 7104 isikut.

Kriminaalhoolduse käigus jälgitakse hooldusaluse käitumist ja talle kohtu poolt pandud kohustuste täitmist ning soodustatakse tema sotsiaalset kohanemist, et mõjutada teda hoiduma kuritegude toimepanemisest.

Auditeerimisel selgus, et hinnanguliselt 10% kriminaalhoolduse järelevalve all olevatest isikutest suunatakse kontrollnõuete ja kohustuste[8] mittetäitmise eest reaalset vabadusekaotuslikku karistust kandma. Riigikontrolli arvates on kriminaalhoolduse edukaks toimimiseks eeldused loodud. Korraldatakse pidevaid koolitusi ja seminare, on valmistatud mitmesuguseid juhendeid nii kriminaalhooldusosakondade töö korraldamiseks kui ka kriminaalhooldusametnikele klientide suunamiseks ja järelevalveks. On tehtud esimesed sammud tulemusjuhtimise põhimõtete rakendamisel ja väljatöötamisel on kriminaalhoolduse teenused ja standardid. Samuti ei ole seadustes lünki ega puudusi, mis piiraksid kriminaalhoolduse eesmärkide saavutamist.
Siiski pole välja töötatud metoodikat, mille alusel hinnata kriminaalhoolduse tulemusi, kastutatavad metodoloogilised juhendid vajavad aga ühtlustamist.

Riigikontrolli arvates on kriminaalhoolduse edukaks toimimiseks loodud head eeldused ning see on tõestanud end kui eesmärkide saavutamisele orienteeritud süsteem.

Ettepanekud

- Justiitsministeeriumil tuleb jätkata ühtse metoodika väljatöötamist, mille abil mõõta ja hinnata kriminaalhoolduse töö kvaliteeti.

- Kriminaalhooldussüsteem peab jätkama metoodika väljatöötamist, kuidas paremini saavutada resotsialiseerimise eesmärke ja tulemusi.

[8] Kontrollnõuded ja kohustused on sätestatud kriminaalhooldusseaduse §-s 47. Olulisemad kontrollnõuded ja kohustused on: ilmuda perioodiliselt registreerimisele kriminaalhooldaja määratud ajal ja kohas; esitada kriminaalhooldajale dokumente kohtu poolt määratud kohustuste täitmise kohta; kõrvaldada tekitatud kahju kohtu poolt määratud tähtajaks ja kohtu poolt määratud ulatuses; asuda tööle või õppima kohtu poolt määratud tähtajaks jm.

1.3. Karistuse säästlikkus

Riigikontroll mõistab kinnipidamist nõudva karistuse vajadust, kuid pidades silmas selle kulukust ühiskonnale, tuleks kinnipidamist kohaldada nii lühiajaliselt kui võimalik. Seejuures peab arvestama õiguskorra kaitse huve ja mõjutama kinnipeetavaid õiguskuulekale käitumisele. Vanglakohtade vähendamise arvelt on võimalik suurendada kriminaalhooldusaluste osakaalu.

Ühe või teise karistuspraktika põhjendamisel on oluline vaadata lisaks karistuse mõjususele ka karistuse täideviimise maksumust ühiskonnale. Teadmine mõjust ja maksumusest loob pinnase, millelt argumenteerida karistuspoliitika liikumise vajalikkust euroopalike põhimõtete poole.

Teadmine karistuse mõjust ja maksumusest loob pinnase, millelt argumenteerida karistuspoliitika liikumise vajalikkust euroopalike karistuspõhimõtete poole.

Võrreldes kahe peamise karistuse – vabadusekaotusliku ja tingimisi – täideviimise kulu, võime näha suuri erinevusi:

	Kinnipidamisasutused	Kriminaalhooldus
Isikuid	(koos vahistatutega) 4 709	7 104
Eelarve (tuhat kr)	258 340	20 000
Eelarve isiku kohta aastas (kr)	54 841	2 815

Andmed vastavalt 2001. aasta riigieelarve seadusele ja auditi käigus kogutud teabele.

Seega läheb ühe kinnipeetava ülalpidamine riigile maksma ligi 20 korda rohkem kui kulud kriminaalhooldusalustele. Siia pole sisse arvestatud investeeringuid uutesse vanglatesse.

Ettepanekud

- Justiitsministeeriumil tuleb välja arvutada, kui palju maksab erinevate karistuste (eelvangistus, vangistus, kriminaalhooldus, üldkasulik töö jne) täideviimine isiku kohta. Luua kuluarvestuse süsteem, mis võimaldab näidata, millest karistuse täideviimise kulu koosneb, ning rakendada finantsjuhtimist, mille abil on võimalik neid kulusid juhtida vastavalt eesmärkidele.

Tuleb välja arvutada, kui palju maksab erinevate karistuste (eelvangistus, vangistus, kriminaalhooldus, üldkasulik töö jms) täideviimine isiku kohta, et juhtida kulusid vastavalt eesmärkidele.

- Kaaluda vanglate rahastamise sidumist kinnipeetavate resotsialiseerimise tegevuste/tulemustega.

- Kaaluda ja otsida võimalusi vähendada vangistust nõudva karistuse pikkust.

- Kuna kriminaalhooldus (tingimisi karistus) on tunduvalt odavam kui kinnipidamine, tuleks kaaluda võimalust kehtestada kord, mille järgi peab iga kinnipeetav enne karistuse lõppu minema kriminaalhoolduse järelvalve alla kuni karistuse täieliku ärakandmiseni.

- Suurendada pikemas perspektiivis tingimisi karistatute osakaalu.

2. Töö- ja õppimisvõimalused

Vanglas viibivail kinnipeetavail peab olema kohustus töötada ja võimalus õppida. See loob neile eelduse leida pärast vabanemist tööalast rakendust. Töö olemasolul omakorda on parim kuritegusid ennetav mõju. Justiitsminister vastutab töökohtade loomise eest vanglas: et sellesse protsessi kaasataks aktiivselt ettevõtjaid ning kaalutaks erinevaid võimalusi kinnipeetavate töötamiseks.

2.1. Töövõimalused

Vanglates ei suudeta tagada kinnipeetavate töötamist.
2001. aasta oktoobris töötas 25% kinnipeetavaist.

Üks olulisemaid riske kinnipeetavate resotsialiseerimisele on asjaolu, et vabaneval kinnipeetaval on poolik üldharidus ja vähesed professionaalsed oskused, teadmised ja kogemused, mis takistavad leida toimetulekut võimaldavat tööd.

Vanglatöötajad ja Justiitsministeeriumi ametnikud toovad ühe olulisema riskina kinnipeetavate resotsialiseerimisele välja asjaolu, et vabaneval kinnipeetaval on poolik üldharidus ja vähesed professionaalsed oskused, teadmised ja kogemused, mis takistavad leida toimetulekut võimaldavat tööd. Selle riski maandamiseks näeb vangistusseadus ette kinnipeetavate töökohustuse.

Alljärgnevas tabelis on toodud tööga hõivatud kinnipeetavate hulk vanglates seisuga oktoober 2001.

Vangla	Tööga hõivatud kinnipeetavad	Osakaal kinnipeetavate koguarvust (%)
Harku Vangla	74	57
Maardu Vangla	6	86
Tallinna Vangla	99	34
Keskvangla	110	41*
Murru Vangla	401	22
Ämari Vangla	86	16
Rummu Avavangla	30	97
Viljandi Vangla	8	11
Pärnu Vangla	14	14
KOKKU	**828**	**25**

* näitajas sisalduvad ka Keskvangla haigla haiged, eluaegset vanglakaristust kandvad ja puhkusel olijad. Keskvangla kinnipeetavad kuuluvad täies ulatuses töötavasse majandussalka.

Tööhõive suurendamiseks asutati 17.01.2001. a Vabariigi Valitsuse korraldusega AS Eesti Vanglatööstus, mis pole aga siiani oma eesmärki saavutanud.

Justiitsministeeriumi vanglate osakonna 2001. aasta tööplaani täitmise kokkuvõtte järgi tehti kinnipeetavate tööhõive suurendamiseks järgmist:

1) laiendati AS-i Eesti Vanglatööstus aktsiakapitali 1,5 miljonit krooni võrra;
2) AS-i Eesti Vanglatööstus krediidivõimaluste suurendamiseks anti üle Rummu Vangla pesumaja hoone ja seadmed;
3) toimus Tartu Vangla kasutusvalduse seadmine AS-i Eesti Vanglatööstus kasuks;
4) kavandatud on raha eraldamine aktsiakapitali laiendamiseks 5 miljoni krooni ulatuses 2002. aastal.

Auditi tulemusena selgus, et ainuüksi AS-i Eesti Vanglatööstuse loomise kaudu kinnipeetavate tööhõive ei suurene. Oluline on, milliseid tulemusi Justiitsministeerium AS-ilt Eesti Vanglatööstus nõuab, mille alusel tema töö tulemusi hindab. Tähtis on tekitada AS-ile Eesti Vanglatööstus motivatsioon suurendada töökohtade arvu.

Ettepanekud

- Tööhõivet saab vanglates suurendada kahel viisil:
  - Vanglad loovad ise uusi töökohti. Sel juhul peaks Justiitsministeerium kaaluma võimalusi, kuidas kinnipeetavaid paremini tööle rakendada. Võiks näiteks analüüsida alternatiivi, et uued vanglad ehitatakse mingis ulatuses kinnipeetavate poolt.
  - Vanglatesse tuuakse eraettevõtteid, kes loovad uusi töökohti. Sel juhul peaks Justiitsministeerium tagama eraettevõtjatele võimalikult kerge ligipääsu tööjõule vanglates, samuti looma võimalused kinnipeetavate ümber- või täiendõppeks. Olemasolevaid võimalusi tuleks eraettevõtjatele aktiivselt tutvustada ja pakkuda.

- AS-ile Eesti Vanglatööstus tuleks seada konkreetsed eesmärgid, mis on seotud täiendavate töökohtade loomisega ning panna töötulemuste hindamine ja soodustuste tegemine (sh aktsiakapitali laiendamine) sõltuvusse saavutatud tulemustest.

2.2. Õppimisvõimalused

Vanglate juhtkonnad ei aita õppekohtade täitmisele kaasa ja kinnipeetavatel puuduvad stiimulid õppimiseks. 2001. aasta oktoobri seisuga õppis 27% kinnipeetavatest.

Vangistuseaduse kohaselt tuleb kinnipeetavale anda võimalus omandada haridust. Õppimisega hõivatud kinnipeetavad jagunesid oktoobris 2001 vanglate lõikes järgmiselt:

Vangla	Õppimisega hõivatud kinnipeetavad	Osakaal kinnipeetavate koguarvust(%)
Harku Vangla	55	42
Maardu Vangla	100	87*
Tallinna Vangla	138	48
Keskvangla	1	0,4
Murru Vangla	423	23
Ämari Vangla	150	27
Rummu Avavangla		0
Viljandi Vangla	43	60
Pärnu Vangla	5	5
KOKKU	**915**	**27**

* koos vahistatutega

Õppekohtade komplekteerimise ja õppevahendite olemasolu eest vanglates vastutab vangla juhtkond. Vanglakoolid kuuluvad Haridusministeeriumi haldusalasse ning õpetajate palgafond sisaldub Haridusministeeriumi eelarves.

Õppimisega võiksid tegeleda need kinnipeetavad, kellel puudub põhiharidus, samuti kinnipeetavad, kes vajavad õpitavaid oskusi töö tegemiseks vanglas või hiljem vabaduses.

Vanglates ei kasutata kõiki võimalusi selleks, et kinnipeetavad õpiksid. Ehkki kinnipeetavate hulgas on suur koolist välja langenute arv, ei nõuta neilt koolikohustuse lõpuni kandmist. Kinnipeetavatel puuduvad tõhusad stiimulid õppida.

Samas on kinnipeetavaid, kes sooviksid omandada kutseharidust, kuid kellel puudub vastav kesk- või põhiharidus. Näiteks Murru Vanglas sooviks kutseharidust omandada veel *ca* 150 kinnipeetavat, kuid võimalused selleks puuduvad. Siiani on selle probleemi leevendamiseks korraldatud põhihariduseta kinnipeetavatele lühiajalisi kursuseid.

Ehkki kinnipeetavate hulgas on palju koolist välja langenuid, ei nõuta neilt koolikohustuse lõpuni kandmist. Kinnipeetavatel puuduvad õppimiseks tõhusad stiimulid.

Ettepanekud

- Kinnipeetavate õppimist on võimalik stimuleerida individuaalsete täitmiskavade kaudu. Need määravad igale kinnipeetavale konkreetsed ülesanded, mida ta peab vangistuse jooksul täitma, et taotleda näiteks tingimisi ennetähtaegset vabastamist. Vajaduse korral peavad need ülesanded olema seotud ka hariduse omandamisega.

- Tuleb luua võimalus kutsehariduse omandamiseks ka ilma põhihariduseta, kuna kinnipeetavate jaoks on olulisem omandada kvalifikatsioon, mis võimaldaks neil vabanedes tööd leida.

Kinnipeetavate õppimist tuleb rohkem stimuleerida. Üks võimalusi on kasutada individuaalseid täitmiskavasid.

3. Individuaalsed täitmiskavad

Individuaalsete täitmiskavade juurutamine vanglates on positiivne nähtus. See võimaldab motiveerida kinnipeetavat ise aktiivselt tegutsema selle nimel, et ühiskonnas hiljem legaalsel viisil hakkama saada. Suuremat tähelepanu tuleks pöörata individuaalsete täitmiskavade kvaliteedile ja nende täitmise kontrollile. Vanglate aruandlus Justiitsministeeriumile peaks toimuma individuaalsete täitmiskavade täitmise alusel.

3.1. Kinnipeetavate motiveerimine individuaalsete täitmiskavade abil

Kinnipeetavate individuaalsete täitmiskavade kasutuselevõtt võimaldab kinnipeetavaid motiveerida positiivsele arengule. Samas ei koostata täitmiskavasid kõikidele kinnipeetavatele, nende täitmise kvaliteet aga on madal.

Vangistusseaduse kohaselt koostatakse individuaalne täitmiskava kinnipeetavale, kelle reaalselt ärakandmisele kuuluva vabaduse-kaotuse tähtaeg ületab ühte aastat. Kava koostatakse vangla vastu-võtuosakonnas.

Kinnipeetava individuaalses täitmiskavas nähakse ette:

- kinnipeetava paigutamine vangla piirides;
- kinnipeetava ümberpaigutamine avavanglasse või teise kinnisesse vanglasse;
- kinnipeetava töövõimelisus ja kutseoskused;
- kinnipeetavale üldhariduse või kutsekeskhariduse või tööalase koolituse andmise vajadus;
- kinnipeetavale kohaldatavad soodustused;
- kinnipeetava vabastamise ettevalmistamiseks vajalikud abinõud;
- muud vabadusekaotuse täideviimise eesmärkide saavutamiseks vajalikud abinõud.

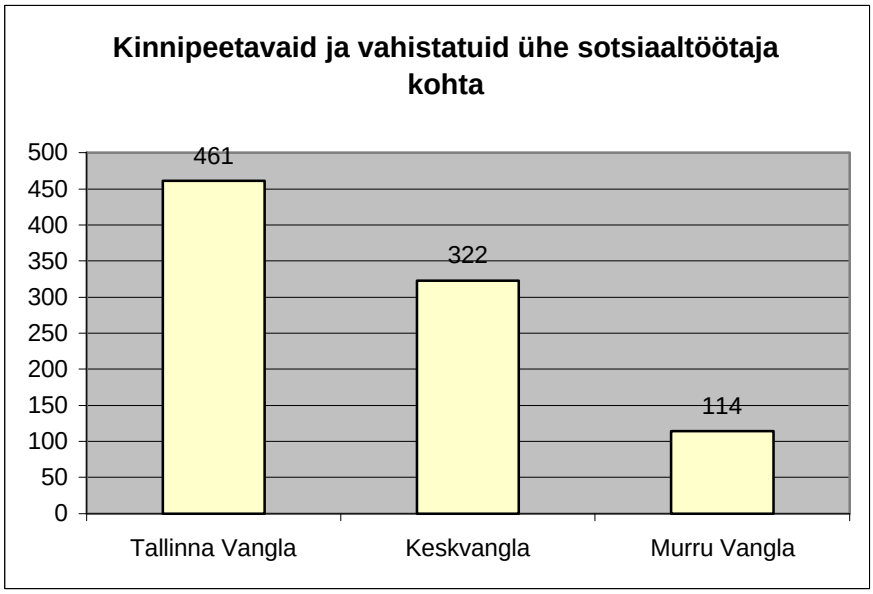
Kinnipeetava individuaalset täitmiskava peab vangistusseaduse järgi kinnipeetavaga arutama. Individuaalne täitmiskava kujutab endast lepingut vangla ja kinnipeetava vahel, sisaldades ülesandeid, mida kinnipeetav peab täitma selleks, et saada teatud soodustusi (vabastamine tingimisi ennetähtaegselt, lubamine väljasõitudele jne). See peaks kinnipeetavat motiveerima töötama, õppima, osalema sotsiaalprogrammides, samuti käituma seaduskuulekalt.

Individuaalne täitmiskava kujutab endast lepingut vangla ja kinnipeetava vahel, sisaldades ülesandeid, mida kinnipeetav peab täitma selleks, et saada teatud soodustusi (vabastamine tingimisi ennetähtaegselt, lubamine väljasõitudele jne).

Individuaalse täitmiskava koostamisel peavad osalema vangla järelevalve-, julgeoleku-, õppetöö- ja tööhõivespetsialistid ning arst, sotsiaaltöötaja ja psühholoog. Ametijuhendi järgi tegeleb kinni-peetava individuaalse täitmiskavaga kõige rohkem vangla

sotsiaaltöötaja, kelle tegevuse eesmärgiks on valmistada kinnipeetavat ette vabanemiseks.

Praegu kannatab individuaalsete täitmiskavade kvaliteet peamiselt sotsiaaltöötajate väikese arvu ja sellealase meeskonnatöö puudumise tõttu. Kehtiv individuaalsete täitmiskavade süsteem ei toimi, sest eri osapooled ei tunne vastutust oma panuse andmise eest. Sotsiaaltöötajad moodustavad 5% kõikidest vanglatöötajatest, mistõttu on ka piiratud individuaalne tegutsemine iga kinnipeetavaga. Järgnevalt jooniselt on näha kinnipeetavate ja vahistatute arv ühe sotsiaaltöötaja kohta kolmes vanglas 2001. aastal.

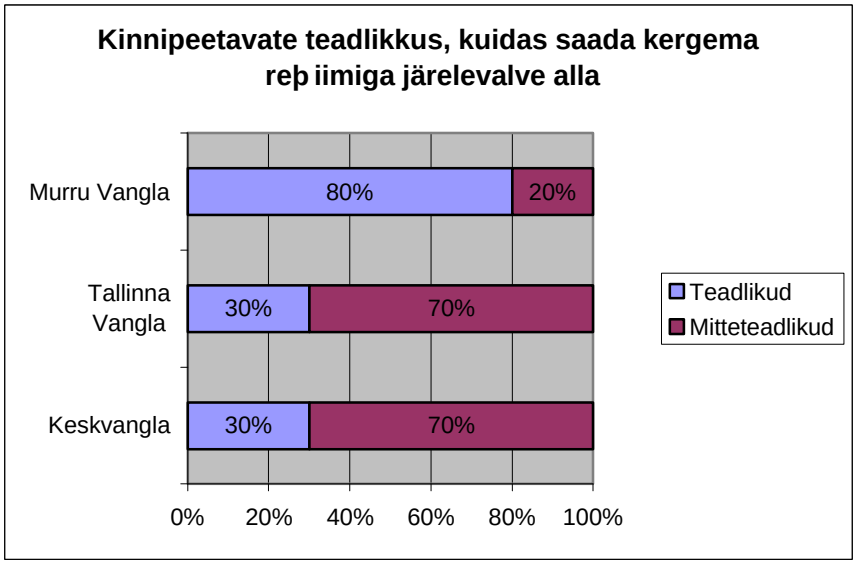


Parim olukord on Harku Vanglas, kus 50 kinnipeetava kohta on üks sotsiaaltöötaja. Harku Vangla on seetõttu ainus vangla, kus jõutakse igale kinnipeetavale läheneda personaalselt.

Tallinna Vanglas on salgaülemale pandud kontaktisiku funktsioon, mis seisneb kinnipeetavate motiveerimises, nõustamises ja täitmiskava täitmise ning kinnipeetava arengu jälgimises.

Riigikontrolli küsitlus kinnipeetavate hulgas näitas, et kokku 55% küsitletutest on teadlikud, kuidas saada kergema režiimiga järelevalve alla (avavanglasse või kriminaalhooldussüsteemi). Vanglate kaupa jagunes see näitaja järgmiselt:

Kuna sotsiaaltöötajad moodustavad vaid 5% kõikidest vangla-töötajatest, on piiratud ka individuaalne tegutsemine iga kinnipeetavaga. Vaid Harku Vanglas jõutakse igale kinnipeetavale läheneda personaalselt.



Ka Justiitsministeeriumi ametnikud tunnistasid, et ilmselt ei tea paljud kinnipeetavad avavangla taotlemise võimalusi ega seda, mida avavangla reaalselt tähendab.

Ettepanekud

- Individuaalsed täitmiskavad tuleks koostada kõikidele kinnipeetavatele. Ka lühemat kui üheaastast karistust kandvaid isikuid saab motiveerida näiteks lühiajaliste väljasõitudega.

- Kuna sotsiaaltöötajate vähesus seab paratamatult piirid individuaalsete täitmiskavade kvaliteedile, tuleks kavade koostamisel keskenduda kõige olulisemale – individuaalsete ülesannete ja eesmärkide seadmisele ning selgitamisele, miks on nende täitmine ja saavutamine vajalik.

- Vanglates tuleks kasutada kontaktisikuid, kes jälgiksid, kuidas kinnipeetavad täidavad oma individuaalsetes täitmiskavades kokku lepitud ülesandeid. Samuti võiksid kontaktisikud osaleda individuaalsete täitmiskavade koostamisel.

- Justiitsministeerium peaks jooksvalt kontrollima individuaalsete täitmiskavade kvaliteeti.

- Individuaalsed täitmiskavad tuleks saata kriminaalhooldusametnikele, kes hakkavad karistatud isikutega tegelema pärast nende vabanemist.

Individuaalsed täitmiskavad tuleks koostada kõikidele kinnipeetavatele ja keskenduda neis kõige olulisemale – individuaalsete ülesannete ja eesmärkide seadmisele ning selgitamisele, miks on nende täitmine ja saavutamine vajalik.

3.2. Individuaalsete täitmiskavade kontroll ja aruandlus

Justiitsministeerium ei nõua vanglatelt andmeid resotsialiseerimise tulemuste kohta ega hinda vanglate tööd nende alusel.

2001. aastal esitasid vanglad Justiitsministeeriumile kolme liiki aruandeid, mis puudutavad tegevust kinnipeetavate resotsialiseerimisel:

- sotsiaalteenistuse töö aruanne;
- kasuliku tegevusega hõivatuse aruanne;
- kinnipeetavate tingimisi enne tähtaega vabastamise aruanne.

Aruandlus keskendub sellele, kui palju mingit tegevust on ellu viidud, hindamata selle kvaliteeti. Justiitsministeerium ei mõõda vangla töö tulemust resotsialiseerimise aspektist lähtudes. Ka tulemusjuhtimise rakendamiseks ette nähtud töötasuvahendite jaotamise kriteeriumide alusel pole võimalik hinnata kinnipeetavate resotsialiseerimise tulemuslikkust.

Vanglate töö tulemust ei hinnata resotsialiseerimise aspektist lähtudes. Resotsialiseerimise tulemuslikkust pole võimalik hinnata ka muude kriteeriumide alusel.

Ettepanekud

- Vanglate töö tulemuste mõõtmise põhiraskus peab olema suunatud sellele, kuidas on edenetud kinnipeetavate resotsialiseerimisel. Seda on võimalik hinnata individuaalsete täitmiskavade alusel.

- Vanglate aruandlus peab keskenduma individuaalsete täitmiskavade täitmisele, mis läbimõeldult koostatuna peaksid andma võimalikult suured eeldused selleks, et kinnipeetav saaks vabaduses edukalt hakkama.

- Aruandlus peaks kajastama, millises ulatuses on kinnipeetavad oma ülesandeid ja eesmärke täitnud ning milliseid soodustusi nad on ära teeninud.

- Individuaalne täitmiskava peaks olema ühtlasi tellimus/ kokkulepe Justiitsministeeriumi ja vangla vahel selle kohta, mida tuleb vangistusaja jooksul kinnipeetava arendamiseks ära teha.

4. Vahistatute olukord

Eelvangistuses viibivate vahistatute sotsiaalne ja majanduslik olukord halveneb, mistõttu suureneb risk, et vahistatu sooritab vabaduses õigusrikkumise. Ei kasutata seadusega loodud võimalusi parandada vahistatute olukorda.
Küsitluse põhjal on vahistatute sotsiaalsete sidemete vastu tuntud huvi 30% juhtudest. Vahistatutel on minimaalsed võimalused arendada end positiivselt.

Peab olema tagatud, et vahistatu on eelvangistuse lõppedes sotsiaalselt ja majanduslikult vähemalt samas olukorras kui enne eelvangistust. Selleks peab vanglapersonal iga vahistatu puhul selgitama välja riskid, mis võivad kahjustada tema sotsiaalset ja majanduslikku olukorda.

Kuna eelvangistuses viibivad vahistatud isikud pole õigusrikkumises süüdi mõistetud, ei saa rääkida vahistatute resotsialiseerimisest kui eelvangistuse peamisest eesmärgist. Küll aga peab olema tagatud, et vahistatu on eelvangistuse lõppedes sotsiaalselt ja majanduslikult vähemalt samas olukorras kui enne eelvangistust. Selleks peab vanglapersonal iga vahistatu puhul selgitama välja riskid, mis võivad kahjustada tema sotsiaalset ja majanduslikku olukorda, seejärel määrama sobivaima instrumendi konkreetse riski maandamiseks ja lõpuks seda instrumenti ka reaalselt rakendama. Kirjeldatud protseduuri toimimise eeldused on järgmised:

- teatakse riske, mis võivad kahjustada vahistatu sotsiaalset ja majanduslikku olukorda;
- teatakse erinevaid instrumente riskide maandamiseks;
- instrumenti on võimalik rakendada, selleks on loodud võimalused ja määratud ressurss ning vastutajad.

2001. aasta 12. novembri seisuga oli vanglates kokku 1431 eeluurimise all viibivat vahistatut. Justiitsministeeriumi andmetel on vahistuses viibivate eeluuritavate keskmine eelvangistuses viibimise aeg järgmine:

Keskvangla	166 päeva
Maardu Vangla	136 päeva
Tallinna Vangla	177 päeva

Keskvanglas on ühes kambris keskmiselt 9–10 vahistatut; Tallinna Vanglas 6. Tallinna Vangla esimeses eelvangistusosakonnas on keskmine kambri suurus 15,3 m² (2,55 m² vahistatu kohta) ja teises eelvangistusosakonnas 17,1 m² (2,85 m² vahistatu kohta).

Eelvangistuses viibivatel vahistatutel puuduvad võimalused töötada. Õppimisvõimalusi pakutakse ainult alaealistele. Töö- ja õppimis-võimalusi on võimalik pakkuda neile vahistatutele, kellele kohus on määranud kindla eelvangistuses viibimise aja.

Vangistusseaduse kohaselt on vahistatutele ette nähtud ühetunnine jalutuskäik päevas vangla jalutusboksis. Lisaks on võimaldatud ka muu aktiivne tegevus – sportida, kohtuda vaimulikuga, lugeda

ajalehti ja kasutada arvutit. Riigikontrolli küsitletud vahistatutest on vähemalt ühe nimetatud tegevusega tegelnud 40% küsitletutest.

Vanglapersonal ei ole teinud kindlaks kõikide vahistatute sotsiaalseid sidemeid[9] ja varalisi kohustusi ega nendega seotud riske[10]. Vahistatute küsitlusest ilmnes, et sotsiaalsete sidemete vastu on tuntud huvi 30% juhtudest. Nendest 42% puhul püüti kindlaks teha, mil moel maandada sotsiaalsete sidemete katkemisest tulenevaid riske. Varaliste kohustuste[11] vastu oli tuntud huvi 20% vahistatute puhul, nendest 25% juhtudel nõustati, kuidas olukorraga hakkama saada.

Ehkki vastutav vanglapersonal on teadlik riskidest, mis võivad kahjustada vahistatu sotsiaalset ja majanduslikku olukorda eeluurimise all olles, on need riskid kirjalikult määratlemata. Sotsiaalsetest sidemetest ja varalistest kohustustest tulenevate riskide maandamiseks vajalikud instrumendid on määratud vangistusseaduses ja rakendajad vastavates ametijuhendites.

Ehkki seadusega on loodud võimalused säilitada vahistatute sotsiaalne ja majanduslik olukord eelvangistuseelsel tasemel, jäetakse need võimalused tihti kasutamata. Seetõttu suureneb risk, et halvenenud olukorra tõttu sooritab vabaneja õigusrikkumise.

Riigikontrolli hinnangul on positiivne, et seadusega on loodud võimalused säilitada vahistatute sotsiaalne ja majanduslik olukord eelvangistuseelsel tasemel. Kahjuks jäetakse need võimalused tihti kasutamata, mille tulemusena vahistatu olukord tegelikult halveneb. Sellega kaasneb kõrgendatud risk, et ta sooritab vabanedes õigusrikkumise.

Ettepanekud Justiitsministeeriumile:

- Tuleb kirjalikult määratleda riskid, mis viivad vahistatute majandusliku ja sotsiaalse olukorra halvenemisele.

- Ehkki vahistatut ei saa kohustada töötama, õppima ega osalema sotsiaalprogrammides eelvangistuses, ei tohi temalt ära lõigata võimalust pärast vabanemist seaduskuulekalt hakkama saada. Vahistatule tuleb vajaduse korral pakkuda võimalust ennast parandada ning aidata võimalikult palju kaasa tema positiivsete eesmärkide saavutamisele.

- Riigikontroll soovitab otsida teid pakkumaks vahistatutele töö- ja õppimisvõimalusi.

- Määrata vastutav isik, kelle põhiülesandeks on vahistatute arendamine.

[9] Sotsiaalsed sidemed – olulised ja positiivsed kontaktid.
[10] Riskid, mis tekivad juhul, kui vahistatust sõltub kolmanda(te) isiku(te) toimetulek; on oht oluliste ja positiivsete sidemete katkemisele/halvenemisele.
[11] Varalised kohustused tekivad siis, kui vahistatu vallas- ja kinnisvara säilimine on ohus, tekivad üüri-, maksu- või muud võlad, on oht kaotada elamispind jne.

- Otsida ja rakendada mujal maailmas toimivaid lahendusi vahistatute olukorra parandamiseks.

- Analüüsida eeluurimisprotsessi, et leida võimalusi vähendada eelvangistuse kasutamist ja eelvangistuses viibimise aega.

Margus Kurm
Riigikontrolli tulemusauditi osakonna peakontrolör

22. aprill 2002

Lisad

1. Auditiküsimused, eeldused ja hindamiskriteeriumid

Küsimus	Eeldused ja hindamiskriteeriumid
Kas vahistatute eelvangistuses tekkivate probleemidega tegeletakse?	1. **On teada olulisemad riskid vahistatute resotsialiseerimisele, instrumendid ja rakendajad**. 1.1 Eeluurimise ajal selgitatakse välja vahistatu sotsiaalsed sidemed ja nendega seotud riskid. 1.2 On määratletud, mida tehakse nimetatud (krit 1.1) riskide maandamiseks ning rakendajad. 1.3 On määratletud, mida tehakse järgnevate riskide maandamiseks (korrigeeritakse vastavalt krit 1.2): - vahistatust sõltub kolmanda(te) isiku(te) toimetulek; - sotsiaalselt oluliste ja positiivsete sidemete võimalik katkemine/ halvenemine. 1.4 Eeluurimise ajal selgitatakse välja, kas vahistatu kohustuste mittetäitmisest ja vara säilimisest tulenevad riskid on maandatud. 1.5 On määratletud, mida tehakse nimetatud riskide (krit 1.4) maandamiseks ja rakendajad. 1.6 On määratletud, mida tehakse järgmiste riskide maandamiseks (korrigeeritakse vastavalt krit 1.5 - vallas- ja kinnisvara säilimine on ohus; - vahistatul tekivad üüri-, maksu- või muud võlad; - ohustab elamispinna kaotus. 1.7 Rakendajad tegelevad instrumentide (krit 1.1, 1.2 & 1.5, 1.6) rakendamisega. **2. Eeluurimise all olevatele vahistatutele pakutakse võimalusi end arendamiseks**. 2.1 On teada, milliseid instrumente kasutatakse vahistatute arendamiseks ja kes on rakendajad. 2.2 Kasutatakse järgmiseid instrumente (korrigeeritakse vastavalt krit 2.1): - võimaldatakse tegeleda õppimisega; - võimaldatakse töötada; - võimaldatakse tegeleda muu aktiivse tegevusega (nt spordiga). 2.3 Rakendajad tegelevad instrumentide (krit 2.1, 2.2) rakendamisega.
Kas karistusseadustikust tulenevatel uutel alternatiivkaristustel on elluviimise mehhanism?	**1. Karistusseadustikust tulenevatel uutel alternatiivkaristustel on elluviimise mehhanism** - Justiitsministeeriumil on plaanid / tegevuskavad, kuidas hakatakse alternatiivkaristusi ellu viima.
Kas prokuratuuril on ühtne seisukoht, mis lähtub resotsialiseerimisest?	1. **Prokuratuur küsib karistust arvestades resotsialiseerimise aspekti**. 1.1 On määratletud karistusega kaasnevad riskid resotsialiseerimisele. 1.2 Karistuse küsimisel arvestatakse nimetatud (tulenevalt krit 1.1) riskidega. 1.3 On määratletud, kuidas karistuse küsimisel maandada järgmisi riske: - töökoha ja töötamisega seotud riskid; - sotsiaalselt oluliste ja positiivsete sidemete katkemise oht; - kohustuste mittetäitmise ja vara säilimisega seotud riskid. 1.4 Karistuse küsimisel kasutatakse järgmisi instrumente: - kriminaalhooldaja poolt koostatud isikuprofiil; - uurijalt ja advokaadilt saadud info süüdistatava sotsiaalse olukorra kohta.
Kas vanglates pakutav kurjategijate resotsialiseerimise teenus on kvaliteetne?	1. **Justiitsministeerium hindab vanglate tegevust resotsialiseerimise alusel**. 1.1 Justiitsministeerium nõuab vanglatelt aruandeid, milles kajastub vanglate tegevus vangide resotsialiseerimisel. 1.2 Vanglad esitavad Justiitsministeeriumile aruandeid, mis kajastavad vanglate tegevust vangide resotsialiseerimisel. 1.3 Justiitsministeeriumil on olemas metoodika ja hindamiskriteeriumid resotsialiseerimistegevuse edukuse hindamiseks. 1.4 Justiitsministeerium hindab vanglate tegevuse tulemuslikkust resotsialiseerimise alusel. 2 **Vanglates tegeletakse kinnipeetavate resotsialiseerimisega**. 2.1 On määratletud olulisemad riskid kinnipeetavate resotsialiseerimisele.

	2.2 On määratletud, mida tehakse nimetatud riskide maandamiseks, ja rakendajad. 2.3 On määratletud, mida tehakse järgmiste riskide maandamiseks (korrigeeritakse vastavalt krit 2.2): - sotsiaalselt oluliste ja positiivsete sidemete katkemine / halvenemine; - tööoskuste / tööharjumuste kadumine; - vabanenud kinnipeetaval puuduvad teadmised, kuidas ühiskonnas hakkama saada/ info võimalustest. 2.4 Kinnipeetava resotsialiseerimiseks kasutatakse järgmiseid instrumente: - tegeletakse kinnipeetava poolt sooritatud kuriteo soodustegurite väljaselgitamisega ja kõrvaldamisega; - tagatakse võimalus tegeleda õppimisega; - võimaldatakse töötada; - võimaldatakse tegeleda muu aktiivse tegevusega; - tagatakse võimalus olla ümberpaigutatud avavanglasse ja tingimisi enne tähtaegselt vabastatud; - tagatakse kinnipeetava isikudokumentide olemasolu. 3. **Info karistatu senise resotsialiseerimisprotsessi kohta on kättesaadav kriminaalhooldusosakondadele, kohalikule omavalitsusele, kolmanda sektori institutsioonidele, teistele vanglatele.** 3.1 Kriminaalhooldus-osakonnad, kohalikud omavalitsused, kolmanda sektori institutsioonid, teised vanglad saavad vanglast järgmist infot: - kinnipeetava sotsiaalse olukorra kohta; - kinnipeetava füüsilise ja vaimse tervise kohta; - selle kohta, mida on resotsialiseerimise eesmärgil kinnipeetavaga ära tehtud/ mida on vaja veel teha. - isikuprofiil/ riskid.
Kas tingimisi karistatutega tehtaval tööl on eeldused kvaliteetse tulemuse saavutamiseks?	**1. Kriminaalhoolduse kvaliteeti mõõdetakse ja hinnatakse** - Justiitsministeeriumil on metoodika, kuidas hinnata kriminaalhooldusosakondade tulemusi. - Justiitsministeerium nõuab tulemusaruandeid kriminaalhooldus osakondadelt. **2. Kriminaalhoolduses kasutatakse ühtset metoodikat** - Kriminaalhooldusosakondadel on ühtne kirjalik metoodika eesmärkide / tulemuste saavutamisel

2. Vahistatute resotsialiseerimisriskid ja nende maandamine

OLULISEMAD RISKID VAHISTATU RESOTSIALISEERIMISELE	INSTRUMENDID RISKIDE MAANDAMISEKS	INSTRUMENTIDE TEGELIK KASUTAMINE
1. Tööga seonduv (ei saa tööd, tööharjumused kaovad)	1.1 Töötamine 1.2 Õppimine 1.3 Muu aktiivne tegevus	1.1 Võimalused puuduvad 1.2 Õppimisvõimalusi ei pakuta, võimalus kasutada raamatukogu 1.3 Muu aktiivse tegevusega (sport, vaimulikuga kohtumine, ajalehtede lugemine, arvuti kasutamine) tegeleb 40% küsitletud vahistatutest
2. Tutvusringkonna lagunemine, sidemete katkemine, irdumine perekonnast	2.1. Nõustamine 2.2. Lühiajalised kohtumised, kirjavahetus ja telefonikõned.	2.1. Sotsiaalsete sidemete vastu on tuntud huvi 30% vastanute puhul (nendest 42% puhul tunti huvi kuidas saaks sots. sidemete säilitamisele kaasa aidata) 2.2. Küsitluse põhjal selgus, et viimase kuu jooksul on kontaktis olnud järgnev hulk vahistatuid: Perekonnaga 42, 5% Elukaaslasega 17,5% Sugulastega 22,5% Sõpradega 37,5% Mitte ühtegi kontakti 22,5%
3. Materiaalne olukord (elamispinna kaotus, võlad)	3.1. Nõustamine, samuti võetakse ühendust kohaliku omavalitsusega / perekonnaga ja teadvustatakse probleemist	3.1. Küsitluse põhjal on vahistatute kohustuste vastu huvi tuntud 20% vahistatute puhul. Nendest 25% puhul nõustati, kuidas olukorras hakkama saada

3. Kinnipeetavate resotsialiseerimisriskid ja nende maandamine

OLULISEMAD RISKID KINNIPEETAVA RESOTSIALISEERIMISELE	INSTRUMENDID RISKIDE MAANDAMISEKS	INSTRUMENTIDE TEGELIK RAKENDAMINE
1. Probleemid alkoholi ja (või) narkootikumidega	1.1. Sõltuvusainete ja alkoholi keeld, sundvõõrutus	1.1. Ei auditeeritud
2. Puudulik haridustase vähesed professionaalsed oskused, teadmised ja kogemused, mis takistavad leidmast toimetulekut võimaldavat tööd	2.1. Õppimine (sh põhi- ja kutseharidus) 2.2. Töötamine	2.1. Õppimisega on hõivatud 27% kinnipeetavatest 2.2. Tööga on hõivatud 25% kinnipeetavatest
3. Nõrk sotsiaalne võrgustik, lähedaste suhete puudumine	3.1. Vabastamine tingimisi enne tähtaega 3.2.Ümberpaigutamine avavanglasse 3.3. Nõustamine 3.4. Lühiajaline väljasõit 3.5. Lühiajaline väljaviimine 3.6. Lühiajalised kokkusaamised 3.7. Pikaajalised kokkusaamised 3.8. Kirjavahetus ja telefonikõned	3.1. 2000. aastal vabanes tingimisi ennetähtaegselt 31% vabastatud kinnipeetavatest 3.2. Avavanglasse on paigutatud 0,9% kinnipeetavatest 3.3. Küsitluse põhjal on sotsiaalsete sidemete vastu huvi tuntud 40% kinnipeetava puhul (nendest 55% puhul tunti huvi, kuidas sidemeid saaks kõige paremini säilitada) 3.4. Ei auditeeritud 3.5. Ei auditeeritud 3.6. Ei auditeeritud 3.7. Ei auditeeritud 3.8. Ei auditeeritud
4. Eluasemeprobleemid	4.1. Nõustamine 4.2. Lühiajaline väljasõit 4.3. Lühiajaline väljaviimine 4.4. Kirjavahetus ja telefonikõned	4.1. Küsitluse põhjal on 37,5% kinnipeetava puhul uuritud kohustuste kohta väljaspool vanglat; nendest 57% puhul on küsitud/ tehtud ettepanekuid, kuidas olukorraga toime tulla. 4.2. Ei auditeeritud 4.3. Ei auditeeritud 4.4. Ei auditeeritud
5. Antisotsiaalne isiksusehäire	5.1. Sotsiaalne ja psühholoogiline nõustamine 5.2. Kaplani külastamine	5.1. Ei auditeeritud 5.2. Ei auditeeritud
6. Määratlemata kodakondsus	6.1. Abistamine dokumentide vormistamisel	6.1. JM Murru Vangla teenistusjärelevalve põhjal vabanevad 33% kinnipeetavatest ilma dokumentideta.
7. Haigestumine	7.1. Tervishoiunõuete täitmine 7.2. Spordiga tegelemine	7.1. Ei auditeeritud 7.2. Ei auditeeritud

Justiitsministri vastus