

Erikoolide ja alaealiste komisjonide järelaudit

*Kas riik on probleemsete noortega tegelemisel
edu saavutanud?*

Erikoolide ja alaealiste komisjonide järelaudit

Kas riik on probleemsete noortega tegelemisel edu saavutanud?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontrolli järelauditi eesmärgiks oli hinnata, kas varasemate auditite ettepanekud on ellu viidud ning erikoolide ja alaealiste komisjonide töö muutunud tulemuslikumaks. Järelaudit hõlmas auditit „Erikoolide funktsioon ja tulemuslikkus“ (2004) ning osa auditist „Koolikohustuse täitmine ja selle tagamise tulemuslikkus“ (2007).

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Kuigi õpilasi on kasvatuses eritingimusi vajavate laste erikoolis alla saja, on riigi jaoks oluline pidurdada süütegude toimepanemise kasvu alaealiste hulgas ning sellega hoida ära tulevaste kurjategijate pealekasv. Üks õppekoht erikoolis maksab üle 275 000 krooni, mis on ligi kümme korda kallim kui õpilaskoha maksumus üldhariduskoolis.

Alaealiste komisjonidele kulutab riik aastas küll üksnes mõned miljonid kroonid, kuid neil peaks olema oluline roll, et hoida ära alaealiste sattumine erikoolidesse. Ka alaealiste komisjonide tulemuslik töö peaks kaasa aitama sellele, et tulevikus väheneks õigusrikkujate arv alaealiste hulgas.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul pole riik probleemsete noortega tegelemisel edu saavutanud. Erikool on endiselt kallis, kuid vähetulemuslik mõjutusvahend alaealiste õigusrikkumiste ärahoidmisel ja vähendamisel. Vaatamata mitmele positiivsele algatusele, nagu erikoolide personali suurendamine ning täiendavate tugiteenuste pakkumise õpilase erikoolis viibimise ajal, pole õnnestunud oluliselt vähendada uute õigusrikkumiste toimepanekut erikoolist lahkunute hulgas. Ka alaealiste komisjonide töös pole olulisi muutusi toimunud.

- **Suur hulk erikoolist lahkunud noortest paneb endiselt toime süütegusid.** Ligi 4/5 õpilastest paneb kahe aasta jooksul toime uue süüteo ja 2/5 kuriteo. Vaid mõne aasta jooksul pärast erikoolist lahkumist jõuab kinnipidamiskohta 43% noorukitest.
- **Erikooli kasvandike haridustee jääb lühikeseks.** Enamik erikoolist lahkunud õpilastest jääb põhihariduseta või omandab üksnes põhihariduse.
- **Haridus- ja Teadusministeerium koostöös teiste ministeeriumitega ei ole suutnud käivitada erikoolist lahkunud õpilaste järelhooldust.** Järelhoolduse puudumine muudab erikoolide kalli õppe- ja kasvatustöö kasutuks, sest ei taga alaealiste taasühiskonnastamist pärast erikoolist lahkumist.

- **Haridus- ja Teadusministeerium on kavandanud erikoolidesse suuri investeeringuid, ilma et tal oleks valdkonna arengust selget visiooni.** Tapa Erikooli ja Kaagvere Erikooli ajakohastamiseks on ministeerium kavandanud enam kui 150 miljonit krooni. Samas on lahtine, kui palju on tulevikus erikoolide kohti vaja, sest tavakoolidesse on kavas luua kasvatusraskustega õpilaste klassid, mis võivad vähendada vajadust erikooli kohtade järele.
- **Alaealiste komisjonidele ei kuluta riik küll palju raha, kuid nende mõjutusvahendid ei ole tõhusad ega piirkondlikult kõik kättesaadavad.** Alaealiste komisjonide võimalused mõjutusvahendite kasutamiseks on piirkondlikult erinevad ning järjekorrad pikad. Aeg õigusrikkumise toimepanemise ning mõjutusvahendi kohaldamise vahel on liiga pikk.

Riigikontroll soovitab haridus- ja teadusministril korraldada erikoolist lahkunud õpilaste järelhooldus selliselt, et oleks olemas konkreetne tegevuskava õpilase taasühiskonnastamiseks ja selge vastutaja selle täitmise eest. Samuti soovitab Riigikontroll analüüsida, kui palju on tulevikus erikooli õppekohti vaja, ning sellele analüüsile tuginedes vaadata üle kavandatud investeeringud erikoolidesse.

Haridus- ja teadusminister vastas, et erikoolist vabanenud õpilastele järelhoolduse puudumine on suureks probleemiks, kuid pidas ministeeriumi peamiseks ülesandeks tagada kõikidele õpilastele võrdsed õppimistingimused. Minister on enamiku soovitustega nõus, viidates, et mitmete soovitude elluviimine eeldab asutustevahelist koostööd või õigusaktide muutmist.

Sisukord

Sissejuhatus	5
Kasvatuse eritingimusi vajavate laste koolid	5
Erikoolide ümberkorraldamine on veninud	6
Puudub konkreetne tegevuskava erikoolide arendamiseks	6
Erikoolide hooned ajakohastatakse	7
Erikool on väga kallis mõjutusvahend	10
Erikoolide tugipersonali on suurendatud	11
Erikoolidesse suunamine on veidi lihtsustunud	11
Erikoolist lahkunud õpilaste järelhooldus on endiselt puudulik	12
Erikoolid ei ole tulemuslikud	13
Alaealiste komisjonid	15
Alaealiste komisjonide moodustamine on kaootiline	16
Järelevalve alaealiste komisjonide tegevuse üle on nõrk	16
Alaealiste komisjonide töö kvaliteet ja mõjutusvahendite kättesaadavus on ebaühtlane	17
Kuriteo osapoolte lepitamisel ei tehta koostööd ohvriabi töötajatega	19
Eesti Hariduse Infosüsteem ei taga veel terviklikku ülevaadet alaealiste komisjonide tegevusest	19
Riigikontrolli soovitused ning haridus- ja teadusministri vastused	21
Auditi iseloomustus	23
Auditi eesmärk	23
Hinnangu andmise kriteeriumid	23
Riigikontrolli varasemaid auditeid erikoolide ja alaealiste komisjonide teemal	25

Sissejuhatus

Kas teadsite, et

alaealiste komisjonide ja erikoolide tegevus on reguleeritud peamiselt alaealise mõjutusvahendite seadusega.

1. Nii alaealiste komisjonide kui ka erikoolide eesmärgiks on tegeleda probleemsete noortega ning ennetada alaealiste õigusrikkumisi. Alaealiste komisjonid peaksid ära hoidma noore sattumise erikooli. Riigikontroll leidis 2004. aastal auditis „Erikoolide funktsioon ja tulemuslikkus“, et erikoolide süsteem on vähe tulemuslik, ning 2007. aastal auditis „Koolikohustuse täitmine ja selle tagamise tulemuslikkus“, et õpilase saatmine alaealiste komisjoni on meede, mis ei aita eriti tagada koolikohustuse täitmist. Seetõttu korraldas Riigikontroll järelauditi, et hinnata, kas riik on viimastel aastatel neis valdkondades edu saavutanud.

Kasvatuse eritingimusi vajavate laste koolid

2. Eestis on kaks kasvatuse eritingimusi vajavate laste kooli – Tapa Erikool ja Kaagvere Erikool. Varem tegutses ka kolmas – Puiatu Erikool, kuid see suleti 2009. aasta sügisel ning õpilased viidi üle Tapa Erikooli. Praegu õpivad Kaagvere Erikoolis tüdrukud ning Tapa Erikoolis poisid. Erikoolide eesmärgiks on võimaldada kasvatuse eritingimusi vajaval (edaspidi ka kasvatusraskustega) õpilastel täita koolikohustust, kujundada õpilastes igapäevase eluga toimetulekuks vajalikke oskusi ning hoida ära õpilaste võimalikud õigusrikkumised ja aidata kaasa nende resotsialiseerimisele ühiskonda seadusekuulekate kodanikena.



Puiatu erikool, mis suleti 2009. aastal.

Foto: Sakala, Scanpix Baltics

3. Riigikontroll juhtis 2004. aastal lõpetatud auditis „Erikoolide funktsioon ja tulemuslikkus“ tähelepanu, et erikoolide süsteemi tulemuslikkus on vähene, sest erikooli suunamine on aeganõudev ja kohmakas, koolidesse satub väga erineva taustaga lapsi, õppe- ja kasvatustöö ei arvesta lapse vajadusi ning puudub süsteemne järelhooldus. Samuti on õiguskantsler korduvalt toonud välja, et laste põhiõiguste tagamisega on erikoolides probleeme.

Erikoolide ümberkorraldamine on veninud

4. „Alaealiste kuritegevuse vähendamise arengukavas aastateks 2007–2009“ on Haridus- ja Teadusministeerium võtnud endale mitmeid ülesandeid, mis seotud erikoolide töö ümberkorraldamisega, kuid planeeritud tegevusi kavandatud mahus ellu ei ole viidud.
5. Erikoolide õpi- ja elukeskkond oleks arengukava järgi tulnud ajakohastada juba 2009. aasta lõpuks. Selleks oli kavandatud 2008. aastaks raha 22,8 miljonit ja 2009. aastaks 7,6 miljonit krooni. Tegelikult erikoolide selleks ajaks ajakohastada ei jõutud ja uueks tähtajaks on määratud 2012. aasta sügis.
6. 2008. aasta lõpuks oleks pidanud lihtsamaks muutuma erikooli suunamine. Uus kohtade broneerimise süsteem kinnitati aga alles 2009. aasta 1. detsembriks, kuigi selleks oli vaja muuta vaid haridus- ja teadusministri määruse sõnastust. Lubatud erikooli suunamise kord on aga siiani välja töötamata.
7. Ühe olulise meetmena pidi 2009. aasta lõpuks valmima järelehooldussüsteem erikoolist lahkujatele. Selleks ajaks nimetatud süsteemi välja ei töötatud. Uueks tähtajaks määras haridus- ja teadusminister oma käskkirjas „Tegevuskava noorte toimetuleku toetamiseks, sh alaealiste õigusrikkumiste ennetamiseks ja vähendamiseks Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalas 2009–2011“ juuni 2010, kuid siiani pole asjakohaseid põhimõtteid välja töötatud.
8. Haridus- ja Teadusministeerium koostöös teiste ministeeriumidega on küll tegelenud erikoolide ajakohastamisega, kuid seda oluliselt aeglasemalt, kui nägid ette esialgsed kavad, ja mitmed tegevused on endiselt ellu viimata.

Puudub konkreetne tegevuskava erikoolide arendamiseks

9. 19. detsembril 2008 kinnitas haridus- ja teadusminister oma käskkirjaga „Kasvatuse eritingimusi vajavate õpilaste koolide kontseptuaalsed alused“. Dokumendiga on loodud erikoolide toimimise üldine visioon, pandud paika erikoolide ülesanded ning õppe- ja kasvatustöö põhimõtted. Samuti on selles dokumendis sätestatud erikoolide hoonete ja rajatiste üldised nõuded. Kontseptuaalsed alused ei määra tähtaegu ega osapoolte ülesandeid kavandatud põhimõtete elluviimiseks.
10. Haridus- ja Teadusministeerium on eraldi välja töötanud „Tegevuskava noorte toimetuleku toetamiseks, sh alaealiste õigusrikkumiste ennetamiseks ja vähendamiseks Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalas 2009–2011“. Selles dokumendis on kavandatud hulk tegevusi, kuid pole toodud tähtaegu, millal peaksid tegevused olema ellu viidud või saavutatud soovitud tase teenuste pakkumisel. Nii näiteks on tegevustena toodud, et käivitatud on sisulised ümberkorraldused erikoolides, kuid jääb ebaselgeks, mida saab lugeda tegevuse täitmiseks ja milline peaks olema soovitud tulemus.
11. Sama olukord on Vabariigi Valitsuse kinnitatud „Vägivalla vähendamise arengukavaga aastateks 2010–2013“, kus samuti

puuduvad konkreetsed tähtajad erikoolide tegevuse ümberkorraldamiseks. Arengukavas on erikooli puudutavate tegevustena toodud üksnes, et rakendatakse noorte probleemse käitumise ennetamiseks noorte toimetuleku tegevuskava ja hinnatakse erikoolist lahkunud õpilaste retsidiivsust. Kusjuures „Vägivalla vähendamise arengukaval aastateks 2010–2013“ on rakenduskava aastani 2013, kuid Haridus- ja Teadusministeeriumi noorte toimetuleku toetamise tegevuskavas on määratud tegevused üksnes 2011. aasta lõpuni.

12. Nii Tapa Erikool kui ka Kaagvere Erikool on oma arengukavad koostanud aastani 2013 (hõlmates ajavahemikku 2009–2013). Mõlema kooli õppenõukogu ja nõukogu kinnitasid arengukavad juba 2009. aasta suvel, kuid siiani ei ole kavadele andnud oma heakskiitu Haridus- ja Teadusministeerium.

13. Ebaselge on Haridus- ja Teadusministeeriumi kava arendada teisi mõjutusvahendeid, mis peaksid looma uusi võimalusi kasvatusraskustega õpilastele. Noorte toimetuleku toetamise tegevuskava kohaselt on ministeeriumil kavas luua kasvatusraskustega õpilaste jaoks eriklassid tavakoolidesse, kus on õpilaskodud. Sisuliselt luuakse olemasolevate erikoolide kõrvale leebem alternatiiv. Samas pole teada, kui palju on kavas selliseid klasse luua ja kuidas avaldavad need mõju erikoolidele ja nende õpilaste arvule.

14. **Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril** täiendada olemasolevaid tegevuskavasid selliselt, et neis oleksid kindlaks määratud erikoolide ümberkorraldamise tegevused ja nende elluviimise tähtajad. Samuti tuleks selgelt välja öelda, kas erikoolide kõrvale on kavas luua alternatiivseid mõjutusvahendeid (nt eriklassid õpilaskoduga tavakoolides kasvatusraskustega õpilaste jaoks), kuna see mõjutab otseselt vajadust erikooli kohtade järele tulevikus.

Haridus- ja teadusministri vastus: Riigikontrolli soovitusel on väga asjakohased. Tegevuskavade täiendamine on planeeritud Haridus- ja Teadusministeeriumi 2011. aasta tööplaanis. Erikoolide ümberkorraldamise, laiaulatuslike ehitustööde ja sisuliste tegevuste planeerimisel on aluseks analüüsid. Vajaduse korral rakendatakse täiendavaid alternatiivseid mõjutusvahendeid vastavalt uues põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses sätestatule.

Esmane eesmärk on aga ennetavalt rakendada seadusest tulenevaid hariduslike erivajadustega lastele ettenähtud tugimeetmeid üldhariduskoolide juures.

Erikoolide hooned ajakohastatakse

15. Aastatel 2004–2008 eraldas Haridus- ja Teadusministeeriumi kolmele erikoolile kokku 0,5 miljoni krooni, et õpikeskkonda investeerida. 2009. aastal eraldati Kaagvere Erikooli ajakohastamiseks ligikaudu 2,6 miljoni krooni ning 2010. aastal ligikaudu 7,3 miljonit krooni nii Kaagvere kui ka Tapa Erikooli ajakohastamiseks.



Tapa erikool, mis on plaanis renoveerida.

Foto: Õhtuleht, Scanpix Baltics

16. 2010. aastal on valminud ka erikoolide hoonete renoveerimise kavad. Tapa Erikool peaks saama täielikult ajakohastatud 1. märtsiks 2012 ja Kaagvere Erikool sama aasta 31. augustiks. Esialgse hinnangu kohaselt peaks Tapa Erikooli renoveerimine maksma 43,8 miljonit ja Kaagvere Erikooli renoveerimine 110 miljonit krooni.



Kaagvere Erikooli endine hoone, mille Riigi Kinnisvara AS planeerib maha müüa. Praegu töötab erikool kõrvalasuvas hoones. Koolile planeeritakse lähedusse ehitada uued hooned.

Foto: Postimees, Scanpix Baltics

17. Esialgsete kavade järgi peaks Tapa Erikooli loodama õppekohad 44-le suure käitumisriskiga eesti ja vene õppekeelega poisile ja tüdrukule. Täpset õppekohtade jaotust poiste ja tüdrukute vahel paigas ei ole, kuid Tapa Erikooli esindajate sõnul peaksid valdava osa õppekohtadest täitma poisid. Kaagvere Erikool on kavandanud õppekohad 60 õpilasele, neist 30 kohta 10–18aastastele väikse ja keskmise käitumisriskiga tüdrukutele ning 30 kohta 10–14aastastele väikse ja keskmise riskiastmega poistele.



Kaagvere Erikooli praegu kasutuses olevad ruumid.

Foto: Postimees, Scanpix Baltics

18. Viimasel viie aasta jooksul on erikoolide õpilaste arv vähenenud ligi kaks korda ja stabiliseerunud umbes 90 õpilase juures aastas (vt tabel 1). Osalt on õpilaste arvu langus tingitud Puiatu Erikooli sulgemisest, mis vähendas erikooli kohtade arvu. Samas on ilmselt erikoolide õpilaste arvu vähenemist mõjutanud ka üldine õpilaste arvu langus. Kui ministeerium kavandab täiendavaid mõjutusvahendeid välja töötada, moodustades eeskätt eriklasse õpilaskodudega tavakoolides, võib see kaasa tuua praeguste erikoolide alataitumise või kaotada üldse vajaduse kahe erikooli järele.

19. Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril analüüsida täiendavalt, kui palju on vaja õpilaskohti erikoolides, arvestades jätkuvat õpilaste arvu üldist langust ning loodavaid alternatiivseid mõjutusvahendeid kasvatusraskustega noortele. Vajaduse korral vähendada renoveeritavate õpilaskohtade arvu, et vältida liigseid kulusid, mis kaasneksid hoonete renoveerimise ja ülalpidamisega.

Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeerium on prognoosinud erikoolide õpilaskohti ja määratlenud vastavalt prognoosidele optimaalse õpilaste arvu koolide juures. Erikoolide kohtade planeerimisel tuleb arvesse võtta, et kuigi 2011. aastani on

õpilaste koguarvu prognoos langev, siis alates 2012. aastast hakkab see Eesti Statistikaameti sünnistatistika põhjal tehtud õpilaste arvu prognoosi kohaselt tõusma. Ümberkorralduste käigus peame silmas, et erikoolidest kujuneks käitumis- ja kasvuraskustega õpilaste abistamise ning mõjutamise kompetentsikeskused.

Erikool on väga kallis mõjutusvahend

Kas teadsite, et

ühe õppekoha maksumus erikoolis on

- enam kui kümme korda kallim õppekoha baasmaksumusest tavalises üldhariduskoolis;
- võrreldav õppekoha maksumusega lenduriõppes;
- võrreldav vangide ülalpidamiskuludega Eestis, mis küündivad ühe vangi kohta 190 000 kroonini aastas.

20. 2010. aasta erikoolide eelarve on näiteks 2008. aastaga võrreldes vähenenud rohkem kui veerandi võrra, kuid silmas tuleb pidada asjaolu, et Puiatu erikool 2009. aastal suleti, mistõttu on vähenenud ka erikoolide ülalpidamiskulud. Ka on oluliselt vähenenud kulud õpilase kohta nii eelarvekärbete kui ka Puiatu Erikooli sulgemisega seotud tegevuskulude vähenemise tõttu.

21. Tavakoolis oli õppekoha baastoetus III kooliastmes (peamiselt selles kooliastmes õpivad erikoolide õpilased) 2010. aastal 16 205 krooni, millele lisanduvad veel klassijuhatamise tasud, juhtimiskoha lisatoetus ning omavalitsuse panus. Erikoolides oli 2010. aastal ühe õppekoha keskmine kulu 277 253 krooni aastas. Samas on teada, et erikoolide ülalpidamine on kallis ka teistes riikides.

Tabel 1. Erikoolide eelarved ja õpilaskoha maksumused aastatel 2004–2010 (kroonides)

	Kaagvere Erikool	Puiatu Erikool	Tapa Erikool	Kokku
2004. aasta tegevuskulud	5 815 000	5 671 000	7 986 000	19 472 000
õpilaste arv 2004	45	52	81	178
kulu õpilase kohta	129 222	109 058	98 593	109 393
2005. aasta tegevuskulud	6 717 000	7 116 500	9 463 000	23 296 500
õpilaste arv 2005	50	54	63	167
kulu õpilase kohta	134 340	131 787	150 206	139 500
2006. aasta tegevuskulud	7 838 000	8 906 300	12 107 000	28 851 300
õpilaste arv 2006	50	54	49	153
kulu õpilase kohta	156 760	164 931	247 082	188 571
2007. aasta tegevuskulud	10 482 000	11 676 000	12 112 000	34 270 000
õpilaste arv 2007	28	48	30	106
kulu õpilase kohta	374 357	243 250	403 733	323 302
2008. aasta tegevuskulud	11 273 704	12 076 791	12 445 000	35 795 495
õpilaste arv 2008	37	25	28	90
kulu õpilase kohta	304 695	483 072	444 464	397 728
2009. aasta tegevuskulud	12 389 194	8 400 723	13 322 872	34 112 789
õpilaste arv 2009	28	–	40	68
kulu õpilase kohta	442 471	–	333 072	378 119
2010. aasta tegevuskulud	9 379 773	–	15 573 000	24 952 773
õpilaste arvu prognoos 2010	30	–	60	90
kulu õpilase kohta	312 659	–	259 550	277 253

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

Erikoolide tugipersonali on suurendatud

22. Võrreldes 2004. aastaga, mil Riigikontroll korraldas eelmise erikoolide auditi, on Tapa ja Kaagvere Erikoolide personal oluliselt täienenud ning erikoolid on saanud endale palgata vajalikke spetsialiste. Samuti on tõstetud nende koolide personali töötasu 25% tavaliste üldhariduskoolide vastavate ametikohtade töötasuga võrreldes.

23. Kuna Haridus- ja Teadusministeerium pole kehtestanud kasvatuses eritingimusi vajavate õpilaste koolide jaoks personali tüüpkoosseisu, on kumbki erikool lähtunud ametikohtade struktuuri kehtestamisel oma põhimõtetest ja töökorraldusest. Nii on näiteks Kaagvere Erikool loonud õpilaste personaalnõustajate ametikohad (kolm ametikohta). Samas Tapa Erikooli struktuuris personaalnõustajaid ette nähtud pole, kuid seal on oluliselt rohkem kasvatajaid tööl ning samuti eraldi huvijuht ja spordiorganisator. Iseenesest võib erikoolide individuaalne lähenemine oma personalivajaduse kindlaksmääramisel pakkuda paindlikke võimalusi, kuid muudab riigi jaoks keeruliseks hinnata koolide personali töökoormust ning tagada abivajajatele võrdsed võimalused abi saamisel.

Erikoolidesse suunamine on veidi lihtsustunud

24. 2004. aastal pälvis Riigikontrolli kriitikat erikooli suunamise protsess. Eeskätt oli probleemiks, et erikooli suunamine võttis bürokraatlike nõuete tõttu kaua aega. 2009. aasta lõpus mõnevõrra lihtsustati erikooli suunamise korda ning kaotati ära Haridus- ja Teadusministeeriumi roll erikooli koha broneerimisel. See on veidi vähendanud erikooli suunamisele kuluvat aega, kuid endiselt võtab protsess aega kuid. Selle aja jooksul ei ole noorel oma selget kohta ja temaga institutsionaalselt ei tegeleta. 2004. aasta auditis toodi välja, et alaealiste komisjoni otsusest noor erikooli saata kuni tegelikult erikooli jõudmiseni kulus sageli aega üle poole aasta. Eesti Noorsootöö Keskuse andmetel kulus ajavahemikul 2008–2010 selleks keskmiselt 94 päeva¹ ehk rohkem kui kolm kuud.

25. Endiselt ei ole sätestatud õpilase erikooli toimetamise korda ehk määratud ei ole institutsiooni, kes vastutab õpilase erikooli toimetamise eest. Kuna puudub ka täpne juhised selle kohta, kuidas peaks õpilane erikooli viidama, siis võib esineda juhtumeid, kui õpilane jõuab erikooli olulise hilinemisega.

26. Riigikontroll juhtis 2004. aastal korraldatud auditis tähelepanu, et kohtute roll õpilaste erikooli suunamisel on vaid formaalne. Kuna kohtud ei langeta suunamise asjus sisulisi otsuseid, võiks neilt selle ülesande ära võtta. Võrreldes 2003. aastaga, mil kohtud jätsid erikooli suunamata üksnes kaheksa õpilast, on kohtud nüüd tunduvalt aktiivsemalt sekkunud erikooli saatmisse ja üha enam ka alaealiste komisjonide taotlusi tagasi lükanud. 2007. aastal ei rahuldanud kohtunikud 101 taotlusest 21 ning 2009. aastal 88 taotlusest 27 ehk 31%-l juhtudest keeldusid kohtud rahuldamast taotlusi, millega sooviti alaealine erikooli suunata, erikoolist

¹See näitaja ei kajasta kõiki juhtumeid, kuna andmete sisestamisel EHISesse on veel probleeme.

enne tähtaega vabastada või tema erikoolis viibimise tähtaega pikendada. Seega on kohtud hakanud enam sekkuma erikooli suunamisse ja seetõttu ei pea Riigikontroll enam vajalikuks kaotada kohtute otsustavat rolli. Küll aga peab Riigikontroll vajalikuks rõhutada, et kohtus tuleks neid juhtumeid menetleda võimalikult kiirelt. Kohtute menetluskiirus mõjutab ka praegust ligi kolmekuulist viivitust alaealiste komisjoni otsuse ning õpilase reaalset erikooli jõudmise vahel. Justiitsministeeriumi hinnangul võib erikoolidega seotud taotluste menetlemise kiirust pidada heaks. 2010. aasta lõpuks valmiva uuringu esialgsete tulemuste kohaselt vaatasid maakohitud 2010. aasta I poolaastal ligi 3/4 erikooli paigutamise, erikoolis viibimise tähtaja pikendamise ja erikoolist enne tähtaega vabastamise taotlustest läbi vähem kui kahe nädalaga.

27. Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril sätestada alaealise erikooli toimetamise kord, kus oleks määratud, kes vastutab tema erikooli toimetamise eest.

Haridus- ja teadusministri vastus: Korra sätestamine eeldab õigusaktide muutmist. Haridus- ja Teadusministeerium on juba mitu aastat tagasi valmistanud ette alaealise mõjutusvahendite seaduse muudatuse, millega reguleeritakse muu hulgas ka Teie küsitut (eelnõu on alates 2007. a augustist Riigikogu õiguskomisjoni menetluses).

Erikoolist lahkunud õpilaste järelhooldus on endiselt puudulik

28. Üheks tõsisemaks probleemiks, millele Riigikontroll 2004. aastal juhtis tähelepanu, oli see, et erikoolist lahkunud õpilasi ei võeta süsteemse järelhoolduse alla. Kui puudub süsteem, kuidas töötada õpilasega pärast erikooli, siis võib keskkonnavahtetus muuta kasutuks kogu erikoolis õpilasega tehtud töö. Kui õpilasel puuduvad tugimehhanismid, mis aitaksid kohaneda väljaspool erikooli, ning kui puudub ka piisav sotsiaalne kontroll õpilase tegevuse üle, siis on suur oht, et ta paneb toime uue õigusrikkumise (vt p-d 31–36).

29. Haridus- ja Teadusministeerium on korduvalt lubanud välja arendada erikoolist lahkunud õpilaste järelhooldussüsteemi (vt p 7), kuid siiani pole arengukavas toodud tegevusi ellu viidud. „Vägivalla vähendamise arengukavas 2010–2013“ on ette nähtud töötada kohalikes omavalitsustes välja varase märkamise ja sekkumise mudel ning rakendada omavalitsuste tugisikute süsteemi alaealistele ja noortele vanglast vabanenutele. See projekt viiakse ellu UNICEFi, Justiitsministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ning Siseministeeriumi koostöös. Projekti tulemusena peaks 2014. aastaks olema loodud vastavad tugivõrgustikud 24 omavalitsuses ehk veidi enam kui kümnendikus Eesti omavalitsusest. Erikoolist lahkunud õpilasi nimetatud projekt ei hõlma.

30. Riigikontrolli hinnangul on järelhooldussüsteemi puudumine hetkel valdkonna kõige suurem probleem, millele ei ole lähitulevikus ka lahendust oodata. Enne järelhooldussüsteemi loomist ei ilmne ka erikoolides tehtava töö tulemuslikkus, sest noored satuvad koolist lahkudes tagasi vanasse või uude mittesobivasse keskkonda ega suuda iseseisvalt toime tulla (vt p-d 31–36).

Erikoolid ei ole tulemuslikud

31. Erikoolide tulemuslikkust saab hinnata eeskätt nende kasvandike edasise käekäigu ehk selle kaudu, kas erikoolist lahkunud õpilased on oma käitumist parandanud. Juba Riigikontrolli 2004. aastal korraldatud audit näitas, et erikooli õpilased panevad tihti pärast erikoolist lahkumist toime uue kuri- või väärteo. Enamik neist ei õpi ega tööta. Ülevaade erikoolist lahkunud õpilaste õigusrikkumistest eri uuringute põhjal on esitatud tabelis 2.

Tabel 2. Erikoolist lahkunud õpilaste õigusrikkumised*

	Riigikontrolli 2004. a audit ²	Justiitsministeeriumi 2008. a uuring ³	Riigikontrolli 2010. a järelaudit ⁴
Õpilaste osakaal, kes panid toime uue süüteo,	66%	81%	81%
sh õpilaste osakaal, kes panid toime kuriteo	50%	51%	41%

* Süütegude koosseis on kindlaks määratud teo toime panemise hetke seisuga.

Allikas: Riigikontrolli teabepäringud, Birgit Rits

Süüteod jagunevad kuritegudeks ja väärtegudeks.

Kuritegu on karistusseadustikus sätestatud süütegu, mille eest on füüsilisele isikule põhikaristusena ette nähtud rahaline karistus, arest või vangistus ja juriidilisele isikule rahaline karistus või sundlõpetamine.

Väärtegu on seaduses sätestatud süütegu, mille eest on põhikaristusena ette nähtud rahatrahv.

32. Tabelist 2 on näha, et erikoolist lahkunud õpilaste seas on õigusrikkumiste hulk endiselt suur ega näita kahanemise märke. Võrreldes varasemate uuringutega on mõnevõrra küll vähenenud kuriteo toime pannud õpilaste arv, kuid ulatub endiselt 41%-ni, st et igast viiest erikooli kasvandikust sooritavad kaks juba mõne aasta jooksul kuriteo. Erikoolist lahkunud õpilaste kuriteod on enamasti seotud vargustega, kehalise väärkohtlemise ning avaliku korra raske rikkumisega, kuid esineb ka röövimisi ning ühel juhtumil oli kriminaalasi algatatud muu hulgas ka piinamise koosseisu alusel.

33. Erikoolist lahkunud alaealiste väärtegude seas on enimlevinuteks alkoholiseaduse ja tubakaseaduse rikkumised. Võrreldes 2004. aastal tehtud auditiga on oluliselt kasvanud nende endiste erikooli kasvandike arv, kes panevad hiljem toime mõne süüteo (66%-lt 81%-ni). Tõenäoliselt on sellise kasvu oluliseks põhjuseks kriminaalpoliitika muutumine ning alaealiste süütegude ennetamise tähtsustamine, mis muu hulgas tähendab, et politsei on rohkem hakanud tähele panema ja registreerima eeskätt alaealiste alkoholi ja tubaka tarvitamisega seotud rikkumisi.

² Riigikontrolli audit „Erikoolide funktsioon ja tulemuslikkus“.

³ Justiitsministeeriumi kogus algandmed. Täpsema analüüsi on teinud Birgit Rits bakalaureusetöös „Alaealiste kuritegevuse ennetamise tulemuslikkus Eesti erikoolide näitel“. Andmed kajastavad 2005/2006. õppeaastal erikoolist lahkunud õpilaste süütegusid 2008. aasta I poolaasta seisuga.

⁴ Riigikontrolli teabepäring EHISest ja karistusregistrist. Andmed kajastavad 2006/2007.–2008/2009. õppeaastal erikoolist lahkunud õpilaste poolt pärast erikoolist lahkumist toime pandud süütegusid 2010. aasta septembri seisuga.

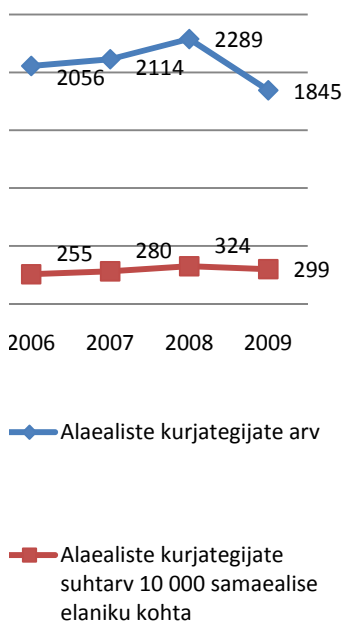
Kas teadsite, et

õpilaste elustiili ja käitumisharjumuste rahvusvaheline uuring ISRD-2, mida korraldati 30s riigis, näitas, et

- 7.–9. klasside õpilastest oli Eestis **44%** eelneva kuu jooksul tarvitanud alkoholi ja
- see oli suurim näitaja uuringus osalenud riikidest.

Allikas: Tervise Arengu Instituut

Taustaks



Allikas: Kuritegevus Eestis 2009. – Kriminaalpoliitika uuringud, nr 12. Justiitsministeerium 2010

34. Erikoolist lahkunud õpilased on koormaks ka Eesti vanglatele. Tabelis 3 on esitatud 2010. aasta septembri seisuga ülevaade perioodil 2006/2007–2008/2009 erikoolist lahkunud noorukite kokkupuutest kinnipidamisasutustega. Vaid mõni aasta pärast erikoolist lahkumist on kinnipidamiskohtadega kokku puutunud koguni 43% noorukitest.

Tabel 3. Aastatel 2006/2007–2008/2009 erikoolist lahkunud õpilaste kokkupuude kinnipidamisasutustega (seisuga september 2010)

	Noorukite arv	Osakaal
On viibinud vahistatuna kinnipidamiskohas	62	24%
Viibib kinnipidamisasutuses süüdistatuna	25	10%
Kannab vanglakaristust	10	4%
On eeluurimise all	5	2%

Allikas: Riiklik kinnipeetavate, arestiaustuste ja vahistatute register

35. Oluliseks osaks erikoolist lahkunud noorte resotsialiseerumisel on haridus. Omandatud haridusest sõltub olulisel määral, kuidas noored hiljem iseseisvalt hakkama saavad. Riigikontrolli juhtis 2004. aasta auditis tähelepanu, et ligi 60% erikoolist lahkunutest ei olnud omandanud põhiharidust ega tegelenud selle omandamisega. Riigikontrolli 2010. aastal tehtud päring 2006/2007.–2008/2009. õppeaastal erikoolist lahkunud õpilaste kohta näitas, et ligi 22% neist on õpingud katkestanud ilma põhiharidust omandamata enne 2009/2010. õppeaastat. Lisaks on veel terve hulk neid õpilasi, kes on õpingud põhihariduse tasemel katkestanud 2010/2011. õppeaastal. Hinnanguliselt rohkem kui kolmandikul erikoolist lahkunutel jääb suure tõenäosusega põhiharidus omandamata, mis kindlasti vähendab nende edasiõppimisvõimalusi ning konkurentsivõimet tööturul. Keskkooli tasemel (üldkesk- ja kutsekeskharidus) jätkas õpinguid 2009/2010. õppeaastal kõigest 19% erikoolist 2006/2007–2008/2009 lahkunud õpilastest ning nendestki enam kui pool katkestasid õpingud samal aastal. Need arvud näitavad, et vaatamata erikoolist omandatavale haridusele jääb sealt lahkunud õpilaste haridustee lühikeseks. Haridustase on aga peamine faktor, mis mõjutab inimeste hilisemat toimetulekut. Täpsem ülevaade erikoolist lahkunud õpilaste hariduslikust käekäigust on toodud tabelis 4.

Tabel 4. Aastatel 2006/2007–2008/2009 erikoolist lahkunud õpilaste hariduslik käekäik

Õpilase hariduslik käekäik	Osakaal, %
Õpilane oli kantud mõne üldhariduskooli nimekirja põhihariduse astmel 2009/2010. õppeaastal.	47
Õpilane oli omandanud põhihariduse ja jätkas õpinguid 2009/2010. õppeaastal gümnaasiumis.	3
Õpilane oli omandanud põhihariduse ja jätkas õpinguid 2009/2010. õppeaastal kutseõppeasutuses.	16
Õpilane oli põhihariduse omandanud 2009/2010. õppeaastaks, kuid ei jätkanud õpinguid.	7
Õpilane oli põhihariduse omandanud 2009/2010. õppeaastaks, kuid ei jätkanud õpinguid 2009/2010. õppeaastal (pärast põhikooli lõpetamist oli õpinguid jätkamas, kuid katkestas).	6
Õpilane on õpingud katkestanud ilma põhiharidust omandamata 2009/2010. õppeaastaks.	22

Allikas: EHIS

36. Riigikontrolli hinnangul ei ole mõtet investeerida erikoolidesse, kui koolide kasvatustöö ei ole tulemuslik ning pole loodud piisavaid tugimehhanisme erikoolist lahkunud õpilaste resotsialiseerimiseks ühiskonda. Ei saa jätkuvalt pidada rahuldavaks olukorda, kus enamik erikoolist lahkunud õpilastest paneb toime uue süüteo, enam kui kolmandik neist paneb toime kuriteo ning enam kui kolmandik ei omanda põhiharidustki.

37. **Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril koostöös teiste ministeeriumitega** senisest enam tähelepanu pöörata erikoolist lahkunud õpilaste toimetulekule ning järelhooldusele selliselt, et oleks olemas konkreetne tegevuskava õpilase taasühiskonnastamiseks ja selge vastutaja selle täitmise eest.

Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeerium nõustub, et senisest enam on vaja pöörata tähelepanu erikoolist lahkunud õpilaste toimetulekule ja järelhooldusele. 2011. aastal on kavas moodustada koos Sotsiaalministeeriumi ja Justiitsministeeriumiga ühine töörühm erikoolist lahkunud õpilaste järelhooldusprogrammi väljaarendamiseks. Teenuse täpsem sätestamine eeldab õigusaktide muutmist.

Alaealiste komisjonid

38. Eestis toimib 1998. aastast alaealiste komisjonide süsteem, mille eesmärgiks on hoida ära noorte õigusrikkumised ja nende sattumine kohtusse ning aidata neil raskustega toime tulla. Alaealiste komisjonid tegutsevad võrgustikutöö põhimõttel ning nende esmaseks ülesandeks on otsida komisjoni sattunud noore probleemile lahendust. Alaealiste komisjonid tegutsevad maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste juures. Tallinnas on alaealiste komisjon igas linnaosas. Õigust rikkunud alaealise juhtumit arutatakse üldjuhul tema elukohale lähimas komisjonis. Alaealiste komisjonide tegevust rahastatakse riigieelarvest. Täpsem ülevaade alaealiste komisjonidele eraldatavast toetusest on toodud tabelis 5 ja arutelude arvust joonisel 1.

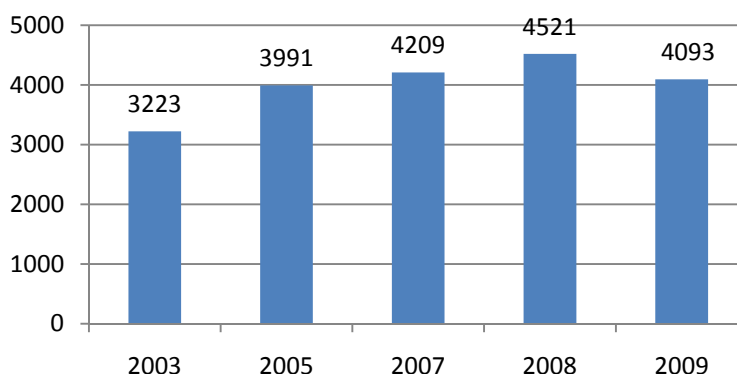
Võrgustikutöö on koostöö eri ametkondade vahel inimese argielu probleemide lahendamiseks.

Tabel 5. Alaealiste komisjonide tegevuse rahastamine (kroonides)

2007	2008	2009	2010
2 870 000	5 464 000	4 968 127	2 933 488

Allikas: 2009. aasta riigieelarve ja lisaeelarve, 2010. aasta riigieelarve

Joonis 1. Alaealiste komisjonides toimunud arutelude arv



Allikas: Eesti Noorsootöö Keskus

Alaealiste komisjonide moodustamine on kaootiline

39. Eestis on 15 maakondlikku alaealiste komisjoni. Alaealise mõjutusvahendite seaduse kohaselt on alaealiste komisjoni moodustamise võimalus ka omavalitsustel, kuid eelnevalt peab see olema kooskõlastatud maakonna alaealiste komisjoniga. Aastate jooksul on komisjonide arv omavalitsustes järjepidevalt kasvanud (1999. a 19 komisjoni; 2003. a 37 komisjoni; 2009. a 53 komisjoni). Täpsem ülevaade alaealiste komisjonide arvust 2010. aasta 1. septembri seisuga on toodud tabelis 6.

Tabel 6. Alaealiste komisjonid 2010. aasta 1. septembri seisuga

Maakond	Maakonna alaealiste komisjonid	KOV-i alaealiste komisjonid
Harjumaa	1	23
Hiiumaa	1	0
Ida-Virumaa	1	4
Jõgevamaa	1	1
Järvamaa	1	2
Läänemaa	1	0
Lääne-Virumaa	1	0
Põlvamaa	1	0
Pärnumaa	1	10
Raplamaa	1	3
Saaremaa	1	0
Tartumaa	1	3
Valgamaa	1	1
Viljandimaa	1	6
Võrumaa	1	0
Kokku	15	53

Allikas: Eesti Noorsootöö Keskus

40. Alaealiste komisjonide moodustamine kohalikes omavalitsustes on vabatahtlik ning riigil puudub siin võimalus sekkuda. Seetõttu on omavalitsustes alaealiste komisjonide moodustamine kaootiline ja sõltub paljuski omavalitsuse pealehakkamisest teemaga tegelemisel. Nii näiteks puudub alaealiste komisjon Eesti suuruselt teises omavalitsuses – Tartu linnas, kuigi Tartu maakonna alaealiste komisjonis arutatavatest juhtumitest enamik pärineb just Tartust. See omakorda pikendab maakondlikes alaealiste komisjonides menetluste pikkust ning võib halvendada nii teenuse kättesaadavust kui ka kvaliteeti.

Järelevalve alaealiste komisjonide tegevuse üle on nõrk

41. Alaealiste komisjoni moodustab maakonnas maavanem. Kohalik omavalitsus võib kooskõlas maavalitsuse alaealiste komisjoniga moodustada linna või valla alaealiste komisjoni, kuid neil puudub omavaheline hierarhiline seos: maakondlikul alaealiste komisjonil puudub võimalus sekkuda kohaliku omavalitsuse alaealiste komisjoni töösse ning teha järelevalvet selle tegevuse üle. Samuti ei ole Haridus- ja

Teadusministeeriumil ega ka Eesti Noorsootöö Keskusel võimalust teha järelevalvet nii maakondlike kui ka kohalike omavalitsuste alaealiste komisjonide tegevuse üle. Seega puudub institutsioon, mis igapäevaselt hindaks alaealiste komisjonide tegevust ning nende töö kvaliteeti. See omakorda seab suure vastutuse alaealiste komisjonide liikmetele, et tagada parim võimalik lahendus alaealise jaoks.

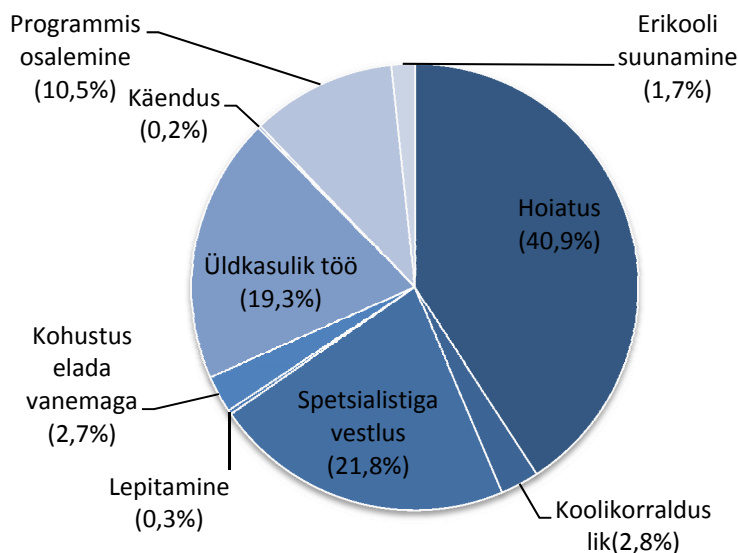
42. Alaealiste komisjoni otsuse vaidlustamiseks on küll võimalik pöörduda maavanema poole, kuid see ei ole praktikas tavaline. 2008. aastal esitati maavanematele kokku seitse vaiet, 2009. aastal kaks vaiet ja 2010. aasta septembrini on esitatud samuti ainult kaks vaiet. Väike vaiete arv näitab, et välist järelevalvet alaealiste komisjonide töö üle on väga vähe.

43. Eraldi järelevalvet tehakse alaealise suunamise üle kasvatus eritingimusi vajavate õpilaste kooli. Suunamiseks on vajalik kohtumäärus, kus kohus võtab seisukoha, kas alaealiste komisjoni otsus saata alaealine erikooli on asjakohane ja vajalik.

Alaealiste komisjonide töö kvaliteet ja mõjutusvahendite kättesaadavus on ebaühtlane

44. Alaealise elukohajärgses komisjonis otsustakse, millist mõjutusvahendit oleks kõige otstarbekam kohaldada. 2009. aastal piirdusid komisjonid 41% juhtudest hoiatusega, üldkasuliku töö kohustus määrati 20% juhtudest ja 22% noortest saadeti vestlusele spetsialisti juurde. Täpsem ülevaade 2009. aastal kohaldatud mõjutusvahenditest on toodud joonisel 2.

Joonis 2. Alaealiste komisjonide kohaldatud mõjutusvahendid 2009. aastal



Allikas: alaealiste komisjonide 2009. aasta tegevuse analüüs (ENTK)

45. Regionaalsete erinevuste ja tugiteenuste erineva kättesaadavuse tõttu on mõjutusvahendite kasutamine ebaühtlane: sarnaste juhtumite puhul määratakse Eesti eri piirkondades alaealistele erinevaid mõjutusvahendeid. Probleeme on ka mõjutusvahendite sisulise arendamisega.

46. Riigikontrolli 2007. aastal korraldatud audit „Koolikohustuse täitmine ja selle tagamise tulemuslikkus“ näitas, et alaealiste komisjonid ei ole suutnud tagada laste koolis käimist, sest ei õpilaste ega ka õpetajate hinnangul ei ole komisjonil oluliselt paremaid võimalusi õpilaste mõjutamiseks kui koolil. Peamine probleem seisneb selles, et alaealistele rakendatakse ebatõhusaid mõjutusvahendeid (nt hoiatus), sest kõik mõjutusvahendid ei ole piirkonnas kättesaadavad. Nii näiteks on puudus sotsiaalprogrammidest, kus probleemsed alaealised võiksid osaleda. Samuti pole kõigis maakondades piisavalt pädevaid spetsialiste, kes alaealisi ning nende vanemaid nõustaksid. Mitmete komisjonide järjekorrad on liiga pikad (tihti mitmekuulised), et õigel ajal õpilast mõjutada. Kõige tõsisem alaealiste komisjonide käsutuses olev meede – erikooli suunamine – ei suuda aga kasvatuslikke eesmärke täita.

47. Alaealiste komisjonide rakendatavad mõjutusvahendid on pigem ühekordsed ja karistuslikud, mida ei peeta alaealiste puhul tulemuslikuks. Edukas sekkumine peaks olema süsteemne ja järjepidev, tegeleda tuleb nii alaealise kui ka tema perega⁵.

48. Riigikontroll tegi 2007. aasta auditis „Koolikohustuse täitmine ja selle tagamise tulemuslikkus“ ettepaneku liita alaealiste komisjonid loodavate maakondlike õpinõustamiskeskustega, et tagada meetmete parem kättesaadavus abivajajatele. Senini Haridus- ja Teadusministeerium selle ettepaneku täitmist kaalunud pole ning endiselt pole sätestatud koostööd alaealiste komisjonide ning nüüdseks juba loodud õpinõustamiskeskustega.

49. Alaealiste komisjonides alaealiste õigusrikkumiste arutelude ja mõjutusvahendite määramise protsessi tähtaegade üle seiret ei tehta, seepärast puudub selle kohta ka ülevaade. 2006. aastal Justiitsministeeriumi tellitud uuringus⁶ on välja toodud, et aeg, mis kulub alaealise poolt toimepandud teost kuni asja komisjoni esitamiseni ning konkreetse mõjutusvahendi kohaldamise ja määramiseni, on alaealiste komisjonides lubamatult pikk. Kuigi alaealise mõjutusvahendite seaduse kohaselt peab õigusrikkumise arutelu toimuma 30 päeva jooksul, näitas uuring, et tegelikult on enamikul juhtudest seda tähtaega ületatud. Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS) kantud andmete põhjal oli 2008. aastal seitsmes maakonnas keskmine arutelude pikkus alla 30 päeva, teistes maakondades ei suudetud seaduses sätestatud ajast kinni pidada. Liiga pikk aeg alaealise toimepandud õigusrikkumise ja sellele reageerimise vahel võib vähendada mõjutusvahendi tulemuslikkust ning nõrgendada seost teo ja sekkumise vahel.

⁵ 2005. aastal Justiitsministeeriumi tellitud ja Triin Edovaldi korraldatud uuring „Ülevaade alaealiste kuritegevuse vähendamise strateegiatest ja programmidest maailmas“.

⁶ I-E. Rannala, A. Tiko, A. Rohtla „Käitumisraskustega noored ja neile määratud mõjutusvahendite kohaldamine alaealiste komisjonides“.

50. Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril

- tagada, et mõjutusvahendid oleksid piirkondlikult ühtlaselt kättesaadavad. Üheks võimaluseks oleks liita alaealiste komisjonid maakondlike õpinõustamiskeskustega.
- seirata järjepidevalt alaealiste komisjonide menetlustähtaegu ja kehtestada vajaduse korral rangemad nõuded menetlustähtaegade järgmisele, et tagada kiire sekkumine alaealiste tegudesse.

Haridus- ja teadusministri vastus: Alaealise mõjutusvahendite kättesaadavuse ühtlustamine ja kvaliteedi tõstmine on järgnevatel aastatel üheks Haridus- ja Teadusministeeriumi prioriteediks „Tegevuskava noorte toimetuleku toetamiseks, sh alaealiste õigusrikkumiste ennetamiseks ja vähendamiseks Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalas 2009–2011“ raames. Alaealiste komisjonide liitmine piirkondlike õpinõustamiskeskustega ei ole otstarbekas, kuna nende funktsioonid ja sihtrühm on erinev. Kavas on parandada alaealiste komisjonide ja õpinõustamiskeskuste koostööd.

Kuriteo osapoolte lepitamisel ei tehta koostööd ohvriabi töötajatega

II astme kuritegu on süütegu, mille eest on karistusseadustikus karistusena ette nähtud tähtajaline vangistus kuni viis aastat või rahaline karistus. Teise astme kuriteod on näiteks vargused, kelmused, avaliku korra rikkumised jms.

51. Sotsiaalministeerium on käivitanud Sotsiaalkindlustusameti kaudu lepitusteenuse. Lepitusteenus rakendus 2007. aasta veebruaris. Lepitusmenetlust kohaldatakse **II astme kuritegude** korral: lepitatakse kuriteo osapooli, s.o kannatanut ja kahtlustatavat või süüdistatavat. Lepitusteenuse osutamise tagab Sotsiaalkindlustusamet ning lepitamist korraldavad asjakohase koolituse saanud ohvriabitöötajad.

52. Sotsiaalkindlustusameti lepitusteenust võiksid kasutada ka alaealiste komisjonid, kuid senini on see jäänud puuduva rakendussätte taha. Selle vastuvõtmisega loodaks seaduslik võimalus Sotsiaalkindlustusametil teenust pakkuda.

53. Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril koostöös sotsiaalministriga sätestada võimalus kasutada Sotsiaalkindlustusameti lepitusteenust alaealiste komisjonide määratud lepituste läbiviimiseks.

Haridus- ja teadusministri vastus: Nõustume, et koostöö Sotsiaalministeeriumiga lepitusteenuse osutamiseks on vajalik, kuid see eeldab seadusandluse muutmist. Haridus- ja Teadusministeerium algatab Riigikontrolli soovitusel arutelu Sotsiaalministeeriumiga.

Eesti Hariduse Infosüsteem ei taga veel terviklikku ülevaadet alaealiste komisjonide tegevusest

54. 2007. aastal valmistati ette muudatused Eesti hariduse infosüsteemi (EHIS) põhimääruses ja tehniline lahendus ning alates 1.1.2008 käivitus EHISes eraldi alamregister, mis võimaldab pidada alaealiste komisjonides langetatud otsuste üle arvestust. Kui seni sai Haridus- ja Teadusministeerium komisjonide otsustest ülevaate paberil kord aastas, siis nüüd saadakse andmed elektrooniliselt ning statistilisi väljavõtteid on võimalik teha ka jooksvalt.

55. Alaealiste komisjonide alamregistri loomine on hõlbustanud statistiliste andmete koondamist, ent komisjoniliikmete hinnangul pole

see küllalt funktsionaalne ega sobi komisjoni sekretärile praktiliseks töövahendiks (ei võimalda nt jälgida, millist mõjutusvahendit on rakendatud, ega teha selle üle järelevalvet). Kuna puudub ka andmete riskasutamise võimalus, jäävad teiste komisjonide sisestatud andmed nägemata. Seega ei saa komisjon teada, kui sama lapsega seotud juhtumeid on arutatud ka näiteks mõnes naabervalla komisjonis.

56. EHISesse on kohustus sisestada andmed, mis alustel algatatakse õigusrikkumise asja arutelu, lähtudes alaealise mõjutusvahendite seadusest. Seaduses nimetatud alused toovad aga esile üksnes selle, kas alaealine pani toime kuriteo või väärteo, ei täitnud koolikohustust või tarvitas alkohoolset jooki, narkootilist või psühhotroopset ainet. Samas ei anna kogutavad andmed ülevaadet selle kohta, millise konkreetse kurivõi väärteo alaealine toime on pannud, ega võimalda hinnata selle õigusrikkumise tõsidust. Nii pole võimalik jälgida, milliseid mõjutusvahendeid on alaealiste komisjonid kohaldanud konkreetse süüteo eest ja kui tulemuslik on sekkumine olnud.

57. Kuigi EHISesse andmete sisestamise kohustus on alaealiste komisjonidel alates 2008. aastast, peavad nad ometi esitama eraldi tegevusaruande Eesti Noorsootöö Keskusele, kes nende põhjal koostab eraldi kokkuvõtte alaealiste komisjonide tööst. Selline topeltaruandluse pidamine on koormav alaealiste komisjonide jaoks ja võib põhjustada lahknevusi tegevusnäitajates, kui aruannete koostamisel kasutatakse eri allikaid. Eesti Noorsootöö Keskuse esindajate sõnul on kavas selline topeltaruandlus kaotada alates 2011. aastast.

58. Riigikontroll soovitab haridus- ja teadusministril koguda EHISesse andmeid alaealiste toimepandud teo iseloomu kohta, et tagada täpsem ülevaade, milliste rikkumistega on alaealiste komisjonidesse suunatud noored hakkama saanud.

Haridus- ja teadusministri vastus: Ettepanekut arutatakse 2010. aastal moodustatud komisjonis.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
Tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning haridus- ja teadusministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Haridus- ja Teadusministeeriumile soovitusi. Minister saatis novembris 2010 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Haridus- ja teadusministri üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Haridus- ja Teadusministeerium tänab Riigikontrolli „Erikoolide ja alaealiste komisjonide järelauditi“ koostajaid, kes on analüüsinud erikoolide ja alaealiste komisjonide tööd ning erikoolist lahkunud õpilaste käekäiku. Haridus- ja Teadusministeerium suhtub väga tõsiselt erikoolide arendustegevustesse ning alaealiste komisjonide töö tõhustamisse. Erikoolide ja alaealiste komisjonide head toimimist silmas pidades oleme käivitanud mitmed pikaajalise mõjuga tegevused.

Kogu Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusala tööd antud valdkonnas koordineeritakse 2009. aastast haridus- ja teadusministri kinnitatud „Tegevuskava noorte toimetuleku toetamiseks, sh alaealiste õigusrikkumiste ennetamiseks ja vähendamiseks Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalas 2009–2011“ alusel. Samuti loovad uus põhikooli- ja gümnaasiumiseadus ning riiklikud õppekavad varasemast oluliselt tugevama aluse, et toetada õpilaste toimetulekut koolis. 19. detsembril 2008. a kinnitatud dokument „Kasvatuse eritingimusi vajavate õpilaste koolide kontseptuaalsed alused“ on käivitanud protsessi, mis muudab oluliselt erikoolide tegevust ja füüsilist keskkonda. Sellest lähtudes on tehtud õpilaskohtade analüüs ning Haridus- ja Teadusministeeriumil on olemas selge arusaam erikoolide ülesannetest, rollist ja prognoositavast mahust tulevikus. Erikoolide reformimine ja investeringud on planeeritud nimetatud analüüsile tuginedes.

Oleme nõus, et järelhoolduse puudumine erikoolidest vabanenud õpilastele on suureks probleemiks. Haridus- ja Teadusministeeriumi peamiseks ülesandeks on tagada kõikidele õpilastele võrdsed õppimistingimused. Järelhooldus on praegu kehtiva sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt Sotsiaalministeeriumi ja kohaliku omavalitsuse ülesanne, kuigi seda ei ole seaduses kirjeldatud eraldiseisva sotsiaalteenusena, vaid muude sotsiaalteenuste alla kuuluvana. „Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018“ kohaselt on järelhoolduse tagamine koostöös kohalike omavalitsustega Haridus- ja Teadusministeeriumi ülesanne. Peame oluliseks järelhoolduse paremat korraldamist ning loodame koostöös Sotsiaalministeeriumiga süsteemi korrastada. Haridus- ja Teadusministeerium on juba teinud ettepaneku sotsiaalhoolekande seaduse muutmiseks nii, et erikoolidest vabanenud õpilaste järelhooldus oleks määratletud kohaliku omavalitsuse osutatava sotsiaalteenusena.

Riigikontrolli soovitused	Haridus- ja teadusministri vastused
Tegevuskavad 14. Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril täiendada olemasolevaid tegevuskavasid selliselt, et neis oleksid kindlaks määratud erikoolide ümberkorraldamise tegevused ja nende elluviimise tähtsajad. Samuti tuleks selgelt välja öelda, kas erikoolide kõrvale on kavas luua alternatiivseid mõjutusvahendeid (nt eriklassid õpilaskoduga tavakoolides kasvatusraskustega õpilaste jaoks), kuna see mõjutab otseselt vajadust erikooli kohtade järele tulevikus. (p-d 9–13)	Haridus- ja teadusministri vastus: Riigikontrolli soovitused on väga asjakohased. Tegevuskavade täiendamine on planeeritud Haridus- ja Teadusministeeriumi 2011. aasta tööplaanis. Erikoolide ümberkorraldamise, laiaulatuslike ehitustööde ja sisuliste tegevuste planeerimisel on aluseks analüüsid. Vajaduse korral rakendatakse täiendavaid alternatiivseid mõjutusvahendeid vastavalt uues põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses sätestatud. Esmane eesmärk on aga ennetavalt rakendada seadusest tulenevaid hariduslike erivajadustega lastele ettenähtud tugimeetmeid üldhariduskoolide juures.
Õpilaskohtade vajadus 19. Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril analüüsida täiendavalt, kui palju on vaja õpilaskohti erikoolides, arvestades jätkuvat õpilaste arvu üldist langust ning loodavaid alternatiivseid mõjutusvahendeid kasvatusraskustega noortele. Vajaduse korral vähendada renoveeritavate õpilaskohtade arvu, et vältida liigseid kulusid, mis kaasneksid hoonete renoveerimise ja ülalpidamisega. (p-d 15–18)	Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeerium on prognoosinud erikoolide õpilaskohti ja määratlenud vastavalt prognoosidele optimaalse õpilaste arvu koolide juures. Erikoolide kohtade planeerimisel tuleb arvesse võtta, et kuigi 2011. aastani on õpilaste koguarvu prognoos langev, siis alates 2012. aastast hakkab see Eesti Statistikaameti sünnistatistika põhjal tehtud õpilaste arvu prognoosi kohaselt tõusma. Ümberkorralduste käigus peame silmas, et erikoolidest kujuneks käitumis- ja kasvatusraskustega õpilaste abistamise ning mõjutamise kompetentsikeskused.
Alaealise erikooli toimetamise kord 27. Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril sätestada alaealise erikooli toimetamise kord, kus oleks määratud, kes vastutab tema erikooli toimetamise eest. (p-d 24–26)	Haridus- ja teadusministri vastus: Korra sätestamine eeldab õigusaktide muutmist. Haridus- ja Teadusministeerium on juba mitu aastat tagasi valmistanud ette alaealise mõjutusvahendite seaduse muudatuse, millega reguleeritakse muu hulgas ka Teie küsitut (eelne on alates 2007. a augustist Riigikogu õiguskomisjoni menetluses).

Riigikontrolli soovitus	Haridus- ja teadusministri vastused
Erikoolist lahkunud õpilaste toimetulek ja järelhooldus 37. Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril koostöös teiste ministriumitega senisest enam tähelepanu pöörata erikoolist lahkunud õpilaste toimetulekule ning järelhooldusele selliselt, et oleks olemas konkreetne tegevuskava õpilase taasühiskonnastamiseks ja selge vastutaja selle täitmise eest. (p-d 28–36)	Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeerium nõustub, et senisest enam on vaja pöörata tähelepanu erikoolist lahkunud õpilaste toimetulekule ja järelhooldusele. 2011. aastal on kavas moodustada koos Sotsiaalministeeriumi ja Justiitsministeeriumiga ühine töörühm erikoolist lahkunud õpilaste järelhooldusprogrammi väljaarendamiseks. Teenuse täpsem sätestamine eeldab õigusaktide muutmist.
Alaealiste komisjonide mõjutusvahendid ja menetlustähtajad 50. Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril - tagada, et mõjutusvahendid oleksid piirkondlikult ühtlaselt kättesaadavad. Üheks võimaluseks oleks liita alaealiste komisjonid maakondlike õpinõustamiskeskustega. - seirata järjepidevalt alaealiste komisjonide menetlustähtaegu ja kehtestada vajaduse korral rangemad nõuded menetlustähtaegade järgmisele, et tagada kiire sekkumine alaealiste tegudesse. (p-d 38–49)	Haridus- ja teadusministri vastus: Alaealise mõjutusvahendite kättesaadavuse ühtlustamine ja kvaliteedi tõstmine on järgnevatel aastatel üheks Haridus- ja Teadusministeeriumi prioriteediks „Tegevuskava noorte toimetuleku toetamiseks, sh alaealiste õigusrikkumiste ennetamiseks ja vähendamiseks Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalas 2009–2011“ raames. Alaealiste komisjonide liitmine piirkondlike õpinõustamiskeskustega ei ole otstarbekas, kuna nende funktsioonid ja sihtrühm on erinev. Kavas on parandada alaealiste komisjonide ja õpinõustamiskeskuste koostööd.
Lepitusteenus 53. Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril koostöös sotsiaalministriga sätestada võimalus kasutada Sotsiaalkindlustusameti lepitusteenust alaealiste komisjonide määratud lepituste läbiviimiseks. (p-d 51–52)	Haridus- ja teadusministri vastus: Nõustume, et koostöö Sotsiaalministeeriumiga lepitusteenuse osutamiseks on vajalik, kuid see eeldab seadusandluse muutmist. Haridus- ja Teadusministeerium algatab Riigikontrolli soovitusel arutelu Sotsiaalministeeriumiga.
Eesti Hariduse Infosüsteem 58. Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril koguda EHISesse andmeid alaealiste toimepandud teo iseloomu kohta, et tagada täpsem ülevaade, milliste rikkumistega on alaealiste komisjonidesse suunatud noored hakkama saanud. (p-d 54–57)	Haridus- ja teadusministri vastus: Ettepanekut arutatakse 2010. aastal moodustatud komisjonis.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli hinnata varasemates auditites toodud ettepanekute täitmist ning muutust erikoolide ja alaealiste komisjonide töös. Järelaudit hõlmas auditit „Erikoolide funktsioon ja tulemuslikkus“ ning osa auditist „Koolikohustuse täitmine ja selle tagamise tulemuslikkus“. Samuti koguti auditi käigus eraldi andmeid erikoolide tulemuslikkuse kohta ning analüüsiti põhjalikumalt alaealiste komisjonide tegevust.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Aruandes hinnati, kas eelmistes auditites välja toodud probleemid on lahenenud või on toimunud edasimineku:

- erikooli suunamine toimub kiiremini,
- erikoolide õppe- ja kasvatustöös arvestatakse lapse vajadusi,
- erikoolide tegevuse tulemuslikkus (lahkunud õpilaste õigusrikkusrikkumiste hulk, edasiõppimise määr) on paranenud
- toimib järelhooldussüsteem,
- alaealiste komisjoni käsutuses olevate mõjutusvahendite valik on paranenud.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Audit keskendus erikoolide ja alaealiste komisjonide tegevusele aastatel 2004–2010. Peamiselt vaadeldi auditi käigus Riigikontrolli varasemates auditites tehtus ettepanekute täitmist ning lisaks koguti andmeid erikoolist lahkunud õpilaste edasise käekäigu kohta, et hinnata kasvatusraskustega noortega tegelemise tulemuslikkust.

Auditi käigus tehti intervjuud

- Haridus- ja Teadusministeeriumis,
- Justiitsministeeriumis,
- Eesti Noorsootöö Keskuses,
- Tapa Erikoolis,
- Kaagvere Erikoolis,
- Õiguskantsleri Kantseleis.

Auditi käigus tehti päringud järgmistest riigi infosüsteemidest:

- Eesti Hariduse Infosüsteem,
- karistusregister,
- riiklik kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute register.

Auditi lõpetamise aeg:

Audit korraldati maist oktoobrini 2010.

Auditi meeskond:

Auditijuht Külli Nõmm, vanemaudiitor Kristjan Paas

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/10/70020/10.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid erikoolide ja alaealiste komisjonide teemal

25.11.2002 – „Koolikohustuse täitmise tagamine“

8.4.2004 – „Ülevaade üldhariduse probleemidest“

14.6.2004 – „Erikoolide funktsioon ja tulemuslikkus“

27.8.2007 – „Koolikohustuse täitmine ja selle tagamise tulemuslikkus“

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee