



Õiguskantsler

Lp Taivi Kree  
Tiimitöö juht  
Karula Kodu  
AS Hoolekandeteenused  
karula@hoolekandeteenused.ee

Teie nr

Meie 03.08.2018 nr 7-9/171561/1803390

### **Kontrollkäik AS Hoolekandeteenused Karula Kodusse**

Austatud Taivi Kree

Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid 04.12.2017 ette teatamata AS Hoolekandeteenused Karula Kodu (edaspidi: hooldekodu) tegevust ja selle klientide elamistingimusi.

Positiivsena võib välja tuua, et hooldekodu elanikke majutatakse väikestes peresarnastes üksustes, mille elu- ja hügieeniruumid olid puhtad ja soojad ning abivahenditega varustatud. Liikumiskustega elanikud saavad hooldekodu hoonetes suurte raskusteta liikuda (sh on tegevusmajal iseavane uks). Hea mulje jätsid tegevusmajas pakutavad tegevused ning töötajate heatahtlik suhtumine oma hoolealustesse.

Rahul ei saa olla sellega, et liikumiskustega elanikega ei võimelda piisavalt. Nõutava kvaliteedi tagamiseks peaks hooldekodus olema rohkem töötajaid. Tegevusjuhendajate ja hooldajate töökohustuste ring on lai, Karula Kodus elab palju suure hooldus- ja abivajadusega inimesi. Kõikide ülesannete täitmiseks, sealhulgas elanike individuaalsete vajaduste arvestamiseks ning hooldekodus turvalise keskkonna tagamiseks olemasolevast personalist ei piisa.

Kontrollkäigul selgus, et hooldekodu elanike liikumisvabadust piiratakse mõnikord õigusliku aluseta. Mõistagi on personali töö keeruline, ent ohutus tuleks tagada õiguspäraste vahendite abil. Kasutatavad abivahendid peavad vastama inimese erivajadustele, ka istumise toetamisel võib kasutada vaid selleks ette nähtud kinnitusrihmu, mitte aga improviseeritud vahendeid. Meditsiiniõe teenus peab olema vajalikul määral kättesaadav.

Hooldekodus elas kontrollkäigu ajal sügava liitpuudega inimestele mõeldud ööpäevaringsel erihooldusteenusel 82 inimest, kes olid majutatud seitsmesse peremajja. Toad on ühe- kuni kolmekohalised. Hooldekodu tegevusmajas asub nn meeltetuba, seal tehakse sporti ning liikuvust toetavaid ja käelisi tegevusi .

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Õiguskantsleri nõunikud tegid koos eksperdiga ringkäigu hooldekodu ruumides, tutvusid asutuse dokumentidega ning vestlesid personaliga.

## 1. Klientide hooldamine

Hooldekodu paljudele klientidele on nende tervisliku seisundi säilimiseks koostatud individuaalsed võimlemiskavad. Töötajate suure töökoormuse tõttu ei võimelda klientidega nii regulaarselt, kui nende tervislik seisund seda vajaks. Probleemile juhtis tähelepanu ka kontrollkäigul kaasas olnud tervishoiuekspert.

[Eesti erihoolekandeteenuste kvaliteedijuhises](#) toodud vajaduspõhise ja tervisliku lähenemise kvaliteedipõhimõtete järgi tuleb teenuse planeerimisel ja osutamisel arvestada inimese tegelike, individuaalsete vajadustega ning valida neist lähtuvad ajakohased meetodid. Positiivne on see, et klientide tervislikule seisundile on tähelepanu pööratud ning nende vajadusi arvestavad võimlemiskavad välja töötatud. Suuremat rõhku tuleb aga pöörata sellele, et liikumisraskustega klientidega igapäevaselt nende kavade järgi ka harjutusi tehtaks. Sügava liitpuudega klientidele on regulaarne tegevusteraapia väga oluline: see aitab säilitada liigeste liikuvust, lihaste tugevust ning ennetada tüsistusi, mida põhjustab pikaajaline sunnitud asendis olemine. Klientide terviseprobleeme silmas pidades on äärmiselt oluline korraldada töö selliselt, et lamavate klientidega tegelemiseks jääks töötajatel enam aega.

Hooldekodu klientidel võib tervisliku seisundi tõttu olla vaja kasutada mitmeid abivahendeid. Need abivahendid peavad olema sobivad ja vastama kliendi vajadustele. Mõne kliendi ratastool oli talle liiga suur, mõnel aga oli keeruline tooli mahtuda.

Hooldekodus oli mitmeid ratastoolikasutajaid, kelle keha toestati pehmenuseta rihmadega ja ka improviseeritud sidumisvahendiga (riideribaga). Sidumisvahendid, mis ei ole spetsiaalselt selleks eesmärgiks valmistatud, võivad kahjustada kliendi tervist. Kitsas ja pehmenuseta sidumisvahend võib juba mõne minuti jooksul tekitada valu, vereringehäireid, hematoome (eriti krooniliste haigustega klientidel). Kui tekib vajadus mõne inimese kehaasendit kukkumise vältimiseks mehaaniliste vahenditega toestada, peab selleks nii tooli kui ka ratastooli puhul kasutama spetsiaalseid abivahendeid ning neid oskuslikult ja teadlikult käsitsema. Võimalik on hankida selleks mõeldud kinnitusrihmad ja -vestid ning ka T-kujulised kehakinnitusrihmad, mis aitavad ära hoida alakeha vajumist.

Õiguskantsler soovib liigeste liikuvuse säilimiseks enam klientidega võimelda ning kasutada spetsiaalseid ja kohandatud abivahendeid. Karula Kodu väiteil on mitmete klientidele nende erivajadustele vastavad ja kohandatud abivahendid juba soetatud.

## 2. Liikumisvabaduse piiramine

Karula Kodu II maja koridoriuks oli kontrollkäigu ajal lukus. Lukustatud üksuses elavad kliendid, kes vajavad oma tervisliku seisundi tõttu pidevat intensiivset järelevalvet. Kliendid saavad väljaspool peremaja ruume liikuda koos saatjaga.

[Põhiseadus](#) lubab liikumisvabadust piirata vaid seaduses sätestatud juhul ja kindlat menetluskorda järgides (Eesti Vabariigi põhiseaduse § 20). Kohtumääruseta ööpäevaringsel erihooldusteenusel

viibiva inimese vabaduspõhiõigust võib piirata kindlatel ja erandlikel tingimustel, kuid vaid kuni kolmeks tunniks isiku ohutusse eraldusruumi paigutamise (SHS § 107). Seega ei tohi kohtumääruseta teenusel viibivat klienti lukustada hoolekandeesutuse ruumi, osakonda või peremajja nii, et klient soovi korral sealt lahkuda ei saa. Teenuseosutaja peab klientide ohutuse ja järelevalve (ka ruumidesse sisenemise ja ruumidest väljumise kontrolli) tagama muul õiguspärasel viisil.

Arusaadavalt on sügava liitpuudega klientide seas väga keerulise käitumisega ja pidevat jälgimist vajavaid inimesi ning see paneb osakonna töötajatele raske ülesande. Ent ka piiratud teovõimega ja ümbritsevat ebaadekvaatselt tajuvate inimeste liikumisvabadust võib piirata üksnes juhtudel, mis on seadusega piisavalt selgelt ja üheselt määratletud. Kui peremajas vastutab keerulise käitumisega klientidega heaolu eest vaid üks töötaja, on tal kõigi peremaja klientide samaaegne jälgimine pea võimatu. Selleks, et osutada kvaliteetselt klientide eripärasid ning vajadusi arvesse võtvat erihooldusteenust, peab personali olema piisavalt.

Õiguskantsler soovib võimalikud murekohad töötajatega aegsasti läbi arutada, et klientide ohutus oleks igal juhul kindlustatud õiguspärase ja sobivate meetmetega. Selleks võib üksuse töötajate arvu suurendada, töötajaid koolitada või tööülesandeid ümber jagada. Isikute vabaduspõhiõigust ei tohi seadusliku aluseta piirata, mh kliente peremajja lukustada.

Vahel vajab klient tugevamat järelevalvet või halveneb tema tervislik seisund niivõrd, et ööpäevaringne kohtumääruseta erihooldusteenus ei taga enam tema enda ega teiste ohutust. Sel juhul peab teenuseosutaja sellest teavitama Sotsiaalkindlustusametit, isiku rahvastikuregistrijärgse elukoha valla- või linnavalitsust ja eestkostjat, et klient suunataks teisele teenusele.

### **3. Tegevusjuhendajate arv ja kvalifikatsioon**

Päeval töötab hooldekodu igas majas kaks töötajat, öhtuti ja öösiti (tavapäraselt alates 19.00) üks töötaja. Klientidega tegelevad nii tegevusjuhendajad kui ka hooldajad. Peale selle tegeleb klientidega tööpäeviti ka tegevusmaja tegevusjuhendaja.

Erihooldusteenuse osutaja peab kindlustama klientide turvalisuse, abistama isikut enese eest hoolitsemisel, arendama iseseisvaks toimetulekuks vajalikke oskusi ning täitma muid seadusega ettenähtud ülesanded (SHS § 100 lg 1 ja lg 2). Nõuetekohase teenuse tagab muu hulgas piisav hulk töötajaid.

SHS § 104 lg 2 näeb ette, et sügava liitpuudega psüühikahäirega isikutele ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamisel peab 15 isikuga tegelema vähemalt üks tegevusjuhendaja ööpäev läbi. Lisaks näeb säte sõltuvalt klientide vajadustest ette vähemalt ühe tegevusjuhendaja kohaloleku väljaspool ööaega. Seadus sätestab vaid miinimumnõude. Teenuseosutaja peab personali suhtarvu määratlemisel lähtuma klientide tegelikest järelevalve- ja juhendamisevajadustest.

Positiivne on see, et päevasel ajal on hooldekodu igas majas enam personali, kui miinimumnõuded ette näevad. On hea, et eraldi on tööl tegevusmaja tegevusjuhendaja, kelle ülesandeks on samuti tegeleda klientide aktiveerimisega ning toimetulekuoskuste säilitamise või arendamisega. Samas ei ole alati öösiti 82 kliendi kohta tööl seaduses nõutud 6 tegevusjuhendajat. Kuna kliendid on majutatud 7 peremajja ja seadusandja on kehtestanud klientide heaolu eest vastutavatele

töötajatele kvalifikatsiooninõuded, saab teenuse kvaliteet ja klientidele turvaline keskkond olla tagatud vaid siis, kui igas peremajas on ööpäevaringselt vähemalt 1 tegevusjuhendaja.

Öösiti on tavaliselt igas majas üks töötaja, kuid töötajate graafikust ilmnes, et sageli on klientidega üksi tööl ka hooldajad. Nii oli kontrollkäigule järgnenud ööl viies majas tööl tegevusjuhendaja ja kahes majas hooldaja. Töötajate graafikus oli mitmel päeval öösiti tööl vähem tegevusjuhendajaid, kui seadus seda ette näeb (nt 07.12.2017 tööl vaid 4 tegevusjuhendajat). [SHS](#) § 86 lg 2 lubab ühe tegevusjuhendaja ööpäevaringse kohalolu asendada hooldustöötaja ööpäevaringse kohaloluga, kuid see säte ei jäta teenuseosutajale võimalust asendada tegevusjuhendajaid hooldajatega nii, et hooldustöötaja jääks klientidega peremajja üksi. SHS § 86 lg 2 lubab tegevusjuhendaja asendada hooldustöötajaga vaid siis, kui asutus võtab lisaks seadusest tulenevale minimaalsele tegevusjuhendajate arvule tööle lisapersonali. Tegevusjuhendaja ja hooldustöötaja ettevalmistus, tööülesanded ja vastutus erinevad ja seda tuleb piisava personali hulga planeerimisel silmas pidada.

Sügava liitpuudega klientide osakonna töötajate ülesannete ring on väga lai, kuna kliendid vajavad abistamist ja individuaalset juhendamist ka kõige tavapärasemas tegevuses (söömine, riietumine jms). Suure osa tööst võib võtta klientide abistamine hügieenitoimingutes (hambapesu, WC-toimingud, mähkmevahetus) ning nende pesemine. Hakkama tuleb saada ka sellega, kui mõni klient vajab tavapärasest enam tähelepanu (nt ägestub). Tööülesannete ring ja klientide suur abi- ja hooldusvajadus mõjutab töötajate töökoormust. Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee on [seisukohal](#)<sup>1</sup>, et ebapiisav personali arv ohustab töötajate tervist ning mõjutab ka klientide heaolu.

Ringkäigul jäi silma, et tegevusjuhendajate töökoormus on suur, kuna hooldekodus on palju suure hooldus- ja tähelepanuvajadusega kliente. Jäi kahtlus, et tegevusjuhendajad ei jõua piisavalt põhjalikult oma ülesandeid täita ning napib aega, et klientide vajadustele individuaalselt läheneda (mh liigete liikuvuse säilimiseks klientidega võimelda neile koostatud plaani järgi). Mitmes majas oli ka üsna palju hea liikumisvõimega kliente ja jäi mulje, et ühel tegevusjuhendajal on väga keeruline õhtusel ajal üksi kõigi klientidega tegeleda. Näiteks oleks ilmselt II majas kvaliteetse teenuse osutamiseks vaja tegevusjuhendajate arvu tõsta ka õhtusel ja öisel ajal. Hooldekodu mitmes majas jääb töögraafiku järgi klientidega vaid üks töötaja vahel ka juba pealelõunasel ajal, kuid kõigi klientide õhtusöögi ja õhtuste hügieenitoimingutega üksi hakkama saada võib olla äärmiselt keeruline.

Väljaõppinud tegevusjuhendajatest sõltub otseselt ööpäevaringselt erihooldusteenusel viibivate inimeste ohutus ja heaolu. Karula Kodus on töötajate koolitusele küll tähelepanu pööratud, kuid sellegipoolest on pooltel tegevusjuhendajatel läbimata sügava liitpuudega isikuga tööks nõutav täiendkoolitus ([SHS](#) § 86 lg 6). Mõni töötajatest ei ole läbinud ka tegevusjuhendaja baaskoolitust. [Majandustegevuse registri](#) andmetel on koolitamata tegevusjuhendajad registreeritud koolitusele juba ammu, aga koolituse läbimise kohta teave puudus (paljud on registreeritud juba 2016. aastal). Alates 2020. aastast ei piisa tegevusjuhendajana töötamiseks vaid nõutavale koolitusele registreerumisest<sup>2</sup>. Personalile peab kindlasti tagama võimaluse saada seadusega nõutavat koolitust. Mitmeid koolitusi rahastab [Haridus- ja Teadusministeerium](#) ning need on osalejatele tasuta.

---

<sup>1</sup> Vt p 186.

<sup>2</sup> [SHS](#) § 160 lõigete 3, 4 ja 5 järgi võib kuni 31.12.2019 osutada teenust ka tegevusjuhendaja, kes on vajalikule koolitusele registreerunud.

Õiguskantsler palub korraldada nii, et Karula Kodu tegevusjuhendajad saaksid osaleda seadusega nõutaval koolitusel. Hoolitsege palun ka selle eest, et kõigis peremajades oleks pidevalt kohal seadusega ette nähtud arv töötajaid. Õiguskantsler rõhutab, et õigusaktiga kehtestatud hoolekandeesutuse minimaalsest töötajate arvust ei pruugi alati piisata kvaliteetse teenuse osutamiseks ja klientide põhiõiguste tagamiseks. Klientide heaolu ja turvalisuse huvides palub õiguskantsler üle vaadata Karula Kodu töökorraldus.

#### 4. Õendusabiteenus

Karula Kodus pakub õendusabiteenust OÜ Eldred. Lepingu järgi osutab ettevõtte teenust 360 tundi kuus, kusjuures õde peab hooldekodus kohal olema 126 tundi kuus. 2017. aasta novembris ja detsembris viibis meditsiiniõde graafiku kohaselt hooldekodus 126 tundi kuus (graafikus on õdede töötunde märgitud 156 tunni ulatuses, kuid 30 tundi sellest osutatakse õendusteenust Viljandi Kodus). Meditsiiniõde on enamasti kohal kolmel tööpäeval nädalas (10-12 tundi päevas, jagades tööaega ka Viljandi Koduga). Graafikuvälisel ajal on õega võimalik ühendust võtta telefoni teel. Hooldekodule osutab õendusabiteenus kaks õde.

Õöpäevaringse erihooldusteenuse osutaja peab kindlustama iseseisva õendusabiteenuse kättesaadavuse 40 kliendile vähemalt 40 tundi nädalas ([SHS § 102 lg 4](#)), mis tähendab ühe kliendi kohta üks tund nädalas. Seadus sätestab siingi vaid nõutava miinimumi, kuid asutuse eripärast lähtudes (nt sõltuvalt klientide diagnoosidest) võib kvaliteetse ja nõuetekohase teenuse osutamiseks olla õendusteenus vajalik oluliselt suuremas mahus.

Hooldekodus oli kontrollkäigu ajal 82 sügava liitpuudega õöpäevaringse erihoolduse klienti. Sellist klientide hulka arvestades peaks õendusabiteenus olema tagatud vähemalt 82 tundi nädalas. 2017. aasta novembris ja detsembris oli meditsiiniõde hooldekodus keskmiselt vaid 30 tundi nädalas, seega oli õendusabi kättesaadav ainult kolmandiku ulatuses seadusega nõutavast mahust.

[Majandustegevuse registri](#) andmetel suurenes hooldekodus õöpäevaringset erihooldusteenust saavate klientide arv. Alates 02.04.2018 on hooldekodus 84 sügava liitpuudega klienti. Seega peaks alates aprillist 2018 tagama hooldekodu klientidele nädalas õendusabiteenust vähemalt 84 tunni ulatuses.

Kuigi seadus ei täpsusta, kas õde peab hoolekandeesutuses kohal viibima, leiab õiguskantsler, et iseseisev õendusabi on tagatud vaid siis, kui õde saab kliendid vahetult üle vaadata ja nende seisundit hinnata. Kokkulepe, et tegevusjuhendaja võib õele väljaspool graafikujärgset tööaega helistada ja temaga konsulteerida, ei taga õendusabi õöpäevaringse erihooldusteenuse osutamisel. Kliendi seisundit hindab sel juhul tegevusjuhendaja, kes võib meditsiinihariduse puudumise tõttu teha seda valesti ja ohustada nii kliendi elu ja tervist. Kõik terviseseisundi hindamist ja retseptiravimite manustamist puudutavad otsused peavad põhinema meediku hinnangul, mis kujuneb kliendi vahetu ülevaatamise käigus.

Hooldekodus on kliente, kellele on määratud vaid vajaduse korral manustatavad retseptiravimid. Õiguskantsler on varem [öelnud](#), et klientidele retseptiravimite andmise üle peab otsustama meditsiinitöötaja, vaid nii tagatakse klientide tervise kaitse. Niisugused otsused ei ole tegevusjuhendaja pädevuses, sest ta ei pruugi osata hinnata kõiki terviseriske kogumis (nt kõrvalmõjud koos teiste ravimitega).

Õendusabiteenuse osutamise lepingu järgi tagatakse õendusabi kättesaadavus osaliselt telefoni teel nõustamisega. Tegelikult ei ole teenuse osutamine korraldatud nii, et õde oleks õhtuti ja öösiti ametlikult koduvalves ning kohustuks kliendi seisundi hindamiseks ka kohale tulema. Et õendusabiteenus oleks tõhus ja tegelikult kättesaadav, tuleks koduvalve kokkulepe vormistada kirjalikult ja määrata ära ka kellaajad, millal õde peab telefonivalves olema ning kliendi seisundi hindamiseks kohale tulema. Samas ei saa seaduses sätestatud õendusabiteenuse kättesaadavuse nõuet asendada koduvalvest kohale tulemise kokkuleppega. Koduvalvel saab olla vaid toetav funktsioon olukorras, kus vajadus õendusabiteenuse järele on seadusega ette nähtud miinimumist suurem.

Õendusabiteenuse osutamisel seaduses ettenähtud mahus oleks õdedel võimalik rakendada ka [füsioteraapia elemente](#). Nii oleks võimalik enam tähelepanu pöörata piiratud liikumisvõimega klientide liigeste liikuvuse säilimisele (vt ka alapeatükk 1).

Õiguskantsler palub Karula Kodul tagada selline õendusabiteenus, mis arvestab asutuse eripära ja seaduse nõudeid.

Õiguskantsler tänab, et selgitasite enne kokkuvõtte edastamist põhjalikult teenuse osutamisega seotud üksikasju. Kui peate vajalikuks täiendavalt midagi lisada, ootab õiguskantsler Teie seisukohta võimalusel hiljemalt 31.08.2018.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Olari Koppel  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik, õiguskantsleri kantselei direktor  
õiguskantsleri ülesannetes

Koopia: Sotsiaalministeerium, Sotsiaalkindlustusamet, Terviseamet, AS Hoolekandeteenused