

Järelekontrollkäik Tallinna Laste Turvakeskusesse

(1) 01.06.2010 viis õiguskantsler läbi järelekontrollkäigu Tallinna Laste Turvakeskuse Nõmme tee osakonda eesmärgiga kontrollida, kuidas on asutus täitnud õiguskantsleri 05.03.2009 toimunud kontrollkäigu järel tehtud ettepanekuid ja soovitusi. Varasemalt on õiguskantsler Tallinna Laste Turvakeskust kontrollinud mitmel korral, Nõmme tee osakonda viimati 05.03.2009.

Tallinna Laste Turvakeskus on Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti hallatav asutus, mille Nõmme tee osakonna eesmärgiks on pakkuda sotsiaalprogrammis osalemise võimalust sõltuvushäiretega lastele (Tallinna Laste Turvakeskuse juhataja 17.08.2009 käskkirjaga nr 2 kinnitatud Tallinna Laste Turvakeskuse Nõmme tee osakonna tegevuskorra punkt 1.1 järgi). Osakonnas tagatakse lastele ööpäevaringne hooldus, rehabilitatsioon, meditsiiniline abi, koolikohustuse täitmine, nõustamine, abi sotsiaalse võrgustiku taastamisel/loomisel ja järelhooldus (tegevuskorra punkt 2.2). Osakonna töö eesmärk on aidata kaasa alaealise alkohoolse joogi, narkootilise või psühhotroopse aine sõltuvusest vabastamisele ja tervise taastamisele ning see eeldab hoolekande-, tervishoiu- ja haridussüsteemi pidevat koostööd (tegevuskorra punkt 2.3).

(2) Õiguskantsler kontrollis, täites ühtlasi piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärlikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollis artiklis 3 sätestatud riigi ennetusasutuse funktsiooni, kuidas on asutus täitnud õiguskantsleri 05.03.2009 toimunud kontrollkäigu järel tehtud ettepanekuid ja soovitusi.

05.03.2009 toimunud kontrollkäigu järel tehtud ettepanekud ja soovitused puudutasid laste rehabilitatsiooniteenusel viibimise seaduslikku alust, eraldusruumi kasutamist asutuses, laste õigust sõnumi saladusele keskuses ning laste õigust haridusele.

(3) Õiguskantsler ja tema nõunikud tutvusid järelekontrollkäigu raames laste õppimis- ja elamistingimustega ning vestlesid asutuse juhiga muudatustest asutuse töös. Samuti tutvusid õiguskantsleri nõunikud keskuses viibinud laste toimikutega. Kokku tutvuti juhuvaliku teel valitud 11 lapse toimikuga.

(4) Tallinna Laste Turvakeskuse tegevuse vastavust seaduses sätestatud nõuetele on käesoleval ajal keeruline kontrollida, kuna hetkel puuduvad riiklikud teenusekirjeldused ja nõuded rehabilitatsiooniteenuse osutajatele. Seaduse tasemel on reguleerimata, millist abi on rehabilitatsiooniteenusele suunatud lapsel õigus saada (tervishoiuteenused, rehabilitatsiooniteenused, haridus). Puuduvad kohustuslikud nõuded rehabilitatsiooniteenuse osutajale (nõuded ruumidele, personalile, programmis või teenusel osalevate laste arv jne). Samuti on hetkel reguleerimata, kas ja mil määral on rehabilitatsiooniteenuse osutajal õigus laste põhiõigusi teenuse osutamisel piirata, kui see osutub rehabilitatsiooniprotsessi tulemuslikkuse jaoks hädavajalikuks.

Nimetatud probleemile on õiguskantsler Riigikogu tähelepanu juhtinud oma 15.09.2009 ettekandes. Õiguskantsler palus seadusandjal võimalikult kiiresti välja töötada sõltuvushäiretega noortele mõeldud rehabilitatsiooniasutuse kontseptsioon ning asjakohane regulatsioon. Paraku ei ole seadusandja siiani suutnud sõltuvushäiretega laste

rehabilitatsiooniteenuse kontseptsiooni välja töötada ning probleemid, millele õiguskantsler aasta tagasi tähelepanu juhtis, pärsivad endiselt sõltuvushäiretega lastega tegelevate asutuste tööd. Näiteks ei ole siiani tagatud rehabilitatsiooniasutustes viibivate laste õigus haridusele. Kuna probleemidest sõltuvushäiretega laste rehabilitatsiooniteenust puudutavas seadusandluses on õiguskantsler oma 15.09.2009 ettekandes põhjalikult kirjutanud ja nimetatud probleemide lahendamine ei ole Tallinna Laste Turvakeskuse juhataja võimuses, ei käsitleta nimetatud probleeme käesolevas järelkontrollkäigu kokkuvõttes. Samuti ei käsitleta käesolevas kokkuvõttes probleeme, mis kerkisid esile õiguskantsleri 05.03.2009 kontrollkäigul, ja mis on käesolevaks hetkeks juba lahenduse leidnud (nt eraldusruumi lapsi Tallinna Laste Turvakeskuses käesoleval ajal ei paigutata. Ohu korral lapse enda või teiste elule ja tervisele, kutsutakse kiirabi. Samuti ei kontrollita Tallinna Laste Turvakeskuses laste kirjavahetuse sisu).

Arvestades, et keskusel tuleb tegutseda puudulikus õiguslikus ruumis, on hinnang keskuse tegevusele üldiselt hea. Tunnustust väärrib, et keskusel on loodud head olmetingimused sõltuvushäiretega lastele rehabilitatsiooniteenuse osutamiseks ning keskusel on suudetud luua spetsialistidest koosnev professionaalne meeskond. Siiski tuvastas õiguskantsler Tallinna Laste Turvakeskuse töökorralduses ka mõningaid selliseid puuduseid, millele pidas vajalikuks eraldi tähelepanu juhtida ning mille kõrvaldamine on keskuse juhataja pädevuses. Järgnevalt ongi välja toodud need järelkontrollkäigul tuvastatud puudused, mille lahendamine aitaks Tallinna Laste Turvakeskuse tööd veelgi parandada.

(4.1) Puudused rehabilitatsiooniprogrammis osalevate lastega sõlmitud lepingutes

(4.1.1) Laste toimikutega tutvumisel selgus, et mitmel lepingul lapse osalemise kohta Tallinna Laste Turvakeskuse Nõmme tee osakonna sotsiaalprogrammis puudus lapse enda allkiri selle kohta, et ta on nõus programmis osalema ning on tutvunud ja nõustub Tallinna Laste Turvakeskuse Nõmme tee osakonnas kehtivate reeglitega. Üheteistkümnest kontrollitud lepingust puudus lapse teadlikku nõusolekut kinnitav allkiri kolmel lepingul ja veel ühel lepingul oli lapse allkirja asemel märged, et laps keeldus alla kirjutamast. Mitmel lepingul ei olnud märgitud lepingu sõlmimise kuupäeva ega lepingu kehtivusaega. Üheteistkümnest kontrollitud lepingust ei olnud lepingu sõlmimise kuupäeva märgitud kolmel lepingul. Lepingu kehtivusaega ehk lapse keskusel viibimise tähtaega ei olnud üheteistkümnest lepingust märgitud kuuel lepingul.

PS § 20 lõikes 1 on sätestatud igaihe õigus vabadusele ja isikupuutumatussele (põhiõigus isikuvabadusele). Isikuvabadus on väga kaalukas põhiõigus.¹ Seetõttu on isikuvabaduse piiramisele seatud põhiseadusega väga konkreetsed raamid. Üldjuhul saab isiku vabaduse piiramine toimuda üksnes tema vabatahtlikul nõusolekul. See põhimõte kehtib ka piiratud teovõimega isikute (sealhulgas alaealiste) kohta. Lapsevanema nõusolek lapse vabaduse piiramiseks ei asenda lapse enda nõusolekut, kui laps on võimeline iseseisvaks seisukohavõtuks. Seejuures on vabaduse piiramisega vabatahtlikult nõustunud alaealisel õigus oma nõusolek igal ajal tagasi võtta.

ÜRO Lapse õiguste konventsiooni (jõustus Eesti suhtes 20.11.1991) artiklis 12 on sätestatud lapse õigus väljendada oma seisukohta kõigis teda puudutavates küsimustes. Konventsiooni artikli 12 kohaselt tagavad osalisriigid lapsele, kes on võimeline iseseisvaks seisukohavõtuks, õiguse väljendada oma vaateid vabalt kõikides teda puudutavates küsimustes, hinnates lapse

¹ RKHKo 09.06.2006, 3-3-1-20-06, p 15.

vaateid vastavalt tema vanusele ja küpsusele. Lapse Õiguste Komitee on kõnealust artiklit kommenteerides märkinud, et kui alaealine on võimeline iseseisvaks seisukohavõtuks, tuleb nõusolek lapse tervist puudutavates küsimustes saada lapselt endalt, informeerides seejuures lapsevanemat.²

Lapse informeeritud nõusoleku küsimise näitena võib siinkohal tuua lapse iseotsustusõiguse psühhiaatrilise abi osutamisel. Psühhiaatrilise abi seaduse (PsAS) § 3 lõikes 2 on sätestatud, et piiratud teovõimega isikule antakse psühhiaatrilist abi tema seadusliku esindaja nõusolekul ja isiku enda tahte alusel niivõrd, kui ta on võimeline sellekohast tahet avaldama. Seaduslik esindaja ei saa esindatava asemel avaldada tahet psühhiaatrilise abi osutamiseks. Sama põhimõtte kehtib ka isiku nõusolekuta hooldamisel hoolekandeesutuses. Sotsiaalhoolekande seaduse § 19 lõike 3 kohaselt ei asenda isiku nõusolekut tema seadusliku esindaja nõusolek. Sama paragrahvi teine lõige sätestab seejuures, et kui isik ei suuda tahet avaldada, loetakse, et ta ei ole oma nõusolekut teenuse saamiseks andnud.

Iseotsustusõigust on käsitletud ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel R(99)4 otsusevõimetute isikute õiguskaitse kohta³. Antud soovitusel printsiibi 22 kohaselt tuleb piiratud teovõimega isikule, kellele on määratud esindaja, kuid kes on võimeline andma tervishoiuteenuse saamiseks vaba ja informeeritud nõusoleku, tervishoiuteenuseid osutada vaid selle isiku nõusolekul. Nõusoleku saamisest või mittesaamisest tuleb teavitada ka isiku esindajat.

Eelnevast nähtub, et kui alaealine on võimeline iseseisvaks seisukohavõtuks, tuleb nõusolek tema vabaduse piiramiseks saada temalt endalt, kusjuures alaealisel on õigus oma nõusolek igal ajal tagasi võtta ja rehabilitatsiooniteenuselt lahkuda.

Kui isiku vabatahtlikku nõusolekut nt tema vabaduse piiramiseks ei ole (sõltumata sellest, kas ta on teovõimeline või piiratud teovõimega), siis ei tähenda see *a priori*, et isiku õigust vabadusele ja isikupuutumatusse ei saa üldse piirata. See on võimalik, kuid peab toimuma ränges kooskõlas põhiseaduse ja seadusega.

Vabaduse saab võtta PS § 20 lõike 2 kohaselt üksnes seadusega sätestatud juhtudel ja korras. Samas lõikes on sätestatud ka ammendav loetelu juhtudest, mil vabaduse võtmine õigustatud on. Üheks selliseks aluseks on alkohooliku või narkomaani kinnipidamine, kuid sedagi vaid juhul, "kui ta on endale või teistele ohtlik" (PS § 20 lg 2 p 5). Eelnevast nähtub, et vabaduse võtmiseks peab igal juhul olema seaduslik alus.

Paraku ei ole seadusandja siiani loonud vastavat menetlust juhaks, kui sõltuvushäirega laps keeldub talle alaealiste komisjoni poolt mõjutusvahendina määratud rehabilitatsiooniteenusel osalemast. Seadusandja ei ole Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile, Tallinna Laste Turvakeskusele ega ka alaealiste komisjonile andnud õigust rehabilitatsiooniteenusel suunatud alaealiselt vabaduse võtmiseks. Seega puudub sõltuvushäiretega lapse isikuvabaduse piiramiseks tema enda nõusolekuta Tallinna Laste Turvakeskuses käesoleval hetkel seaduslik alus.

² Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 4, 2003, CRC/GC/2003/4, paras. 32 and 33.

³ Council of Europe Recommendation R(99)4 of the Committee of Ministers to Member States on principles concerning the legal protection of incapable adults. 23.02.1999. (<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=536854&SecMode=1&DocId=396848&Usage=2>).

Eeltoodust lähtudes on õiguskantsler seisukohal, et praegu kehtiva regulatsiooni kohaselt ei ole Tallinna Laste Turvakeskusel seaduslikku alust lapse vabaduse piiramiseks tema tahte vastaselt. Seega peab lapse rehabilitatsiooniteenusel viibimiseks ja tema vabaduse piiramiseks olema lapse enda teadlik kirjalikus vormis väljendatud nõusolek. Teadlik nõusolek eeldab, et lapsele on enne nõusoleku küsimist tema vanust ja arengutaset arvestades selgitatud, millised on rehabilitatsioonikeskuses kehtivad reeglid ja piirangud, kui pikk on asutuses viibimise aeg ning tutvustatud ka elamis- ja õppimistingimusi asutuses kohapeal. Last tuleb teavitada ka võimalusest oma nõusolek tagasi võtta.⁴

Õiguskantsler teeb Tallinna Laste Turvakeskuse juhatajale ettepaneku tagada, et kõik keskusesse rehabilitatsiooniteenusle suunatud lapsed oleksid tutvunud keskuses viibimise tingimustega ning keskuses kehtivate reeglite ja piirangutega ning sellele tuginedes andnud oma teadliku kirjaliku nõusoleku teenusel viibimise kohta. Samuti teeb õiguskantsler Tallinna Laste Turvakeskuse juhatajale ettepaneku tagada, et kõikidel kliendilepingutel oleks märgitud lepingu sõlmimise kuupäev ja lepingu kehtivusaeg.

(4.1.2) Laste toimikutega tutvumisel selgus, et mitme lapse puhul ei olnud kirjalikult fikseeritud, millised olid temal osakonda saabumisel kaasas olnud isiklikud asjad, raha ja dokumendid. Üheteistkümnest kontrollitud toimikust puudus nõuetekohaselt fikseeritud loetelu osakonda suunatud lapse isiklikest asjadest, dokumentidest ja rahast kuuel juhul (osade laste puhul oli vastav dokument siiski olemas osakonnas hoituna). Lisaks ei olnud ühel juhul loetelu lapsel kaasas olnud isiklikest asjadest fikseeritud nõuetekohaselt.

Tallinna Laste Turvakeskuse juhataja 17.08.2009 käskkirjaga nr 2 kinnitatud Tallinna Laste Turvakeskuse Nõmme tee osakonna tegevuskorra punkt 2.9 näeb ette, et lapse osakonda toomise korraldab tema seaduslik esindaja (lapsevanem või kohaliku omavalitsuse esindaja), kes kindlustab lapse igapäevaeluks vajalike esemetega ning koolikohustuse täitmiseks vajalike vahenditega vastavalt tegevuskorra lisale 2. Vastavalt samale lisale fikseeritakse osakonda suunatud lapse isiklikud asjad, raha ja dokumendid.

Eeltoodust lähtudes teeb õiguskantsler Tallinna Laste Turvakeskuse juhatajale ettepaneku tagada, et kõikide osakonda suunatud laste puhul fikseeritakse lapsel kaasas olnud isiklikud asjad, raha ja dokumendid nii nagu Tallinna Laste Turvakeskuse Nõmme tee osakonna tegevuskorra punkt 2.9 ette näeb.

(5) Järelekontrollkäigu tulemusel teeb õiguskantsler ettepanekud Tallinna Laste Turvakeskuse juhatajale ning saadab kontrollkäigu kokkuvõtte teadmiseks Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile.

⁴ Informeeritud nõusoleku kohta vaata ka VÕS § 766 ja IKS § 12.